

### Die Strukturpolitik und die EU-Erweiterung: substantielle Reformen unabdingbar, aber politisch schwer durchzusetzen

Axt, Heinz-Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Axt, H.-J. (2002). *Die Strukturpolitik und die EU-Erweiterung: substantielle Reformen unabdingbar, aber politisch schwer durchzusetzen*. (SWP-Studie, 3/2002). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-257101>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Heinz-Jürgen Axt*

# Die Strukturpolitik und die EU-Erweiterung

Substantielle Reformen unabdingbar,  
aber politisch schwer durchzusetzen

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2002

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für Gestaltung  
und Realisierung  
Buchendorf

# **Inhalt**

<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>	<b>5</b>
<b>Aufgaben und Instrumente der EU-Strukturpolitik</b>	<b>7</b>
<b>Entscheidungsverfahren und Begünstigung der Mitgliedstaaten</b>	<b>10</b>
<b>Effekte regionaler und horizontaler Strukturpolitik: Ausgangspunkte für Reformüberlegungen</b>	<b>13</b>
<b>Die Agenda 2000: Ein unzulänglicher Reformversuch</b>	<b>15</b>
<b>Die Erweiterung als finanzielle und administrative Herausforderung für die Strukturpolitik</b>	<b>19</b>
<b>Reformmodelle in der Perspektive von 2006</b>	<b>27</b>
Regionenzentrierte Reform	29
Staatenzentrierte Reform	31
<b>Chancen zur politischen Umsetzung der Reformmodelle</b>	<b>37</b>
<b>Die deutschen Interessen bei den Beitrittsverhandlungen und der Reform der Strukturpolitik bis 2006</b>	<b>43</b>
<b>Anhang: Abbildungen und Tabellen</b>	<b>47</b>
<b>Abkürzungen</b>	<b>58</b>

*Der Autor ist Professor für Politikwissenschaft an  
der Gerhard-Mercator-Universität in Duisburg*

**Die Strukturpolitik und die EU-Erweiterung.  
Substantielle Reformen unabdingbar,  
aber politisch schwer durchzusetzen**

Die Erweiterung der Europäischen Union (EU) um bis zu zwölf neue Mitgliedstaaten stellt eine besondere Herausforderung dar. Im Hinblick darauf muß die EU neben ihren Institutionen und Entscheidungsverfahren auch einige ihrer Politiken überprüfen. Zwei Fragen stehen im Vordergrund: Läßt sich eine Übertragung der kostenintensiven Agrar- und Strukturpolitik auf die neuen Mitglieder finanzieren? Und welche Chancen bestehen für eine Reform dieser Politiken? Am Beispiel der Strukturpolitik sollen diese Fragen diskutiert werden. Weil der EU 1999 allenfalls eine Neuordnung der Strukturpolitik gelungen ist, muß sie spätestens bis zum Ende der Finanzperiode 2006 eine substantielle Reform zustande bringen.

Probleme sind aber auch schon früher zu bewältigen: bei den Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten, wenn es ab 2002 um die Kapitel Agrar- und Strukturpolitik geht, und bei der Finanzierung der ersten Erweiterungsrunde, mit der 2004 gerechnet wird. Die *entscheidenden Fragen* sind:

- ▶ *Erstens*, wie sollte eine Reform aussehen, die zumindest folgenden Ansprüchen genügt: ökonomischer Einsatz der Mittel, Erzielung eines »europäischen Mehrwerts« und Orientierung am Subsidiaritätsprinzip?
- ▶ *Zweitens*, ob und wie sind Reformkonzepte politisch umzusetzen? Bindungen an geltende Verträge sind ebenso zu berücksichtigen wie Möglichkeiten der Interessendurchsetzung durch die Mitgliedstaaten.
- ▶ *Drittens* wäre aus deutscher Sicht zu fragen, welche Interessen und Ziele Berlin bei einer Reform der EU-Strukturpolitik verfolgen sollte.

Die Analyse gelangt zu folgenden Ergebnissen und Empfehlungen:

- ▶ Länder wie Polen, Tschechien und Ungarn, die zur »ersten Gruppe« neuer EU-Mitglieder gehören dürften, haben Anspruch auf bedeutend mehr strukturpolitische Mittel als andere Beitrittsländer. Daher werden wohl schon mit der ersten Erweiterungsrunde (bis auf Rumänien) jene Länder der EU beitreten, die die meisten Kosten in der Strukturpolitik verursachen. Reformen der EU-Strukturpolitik kann die Union angesichts der immer näher rückenden Beitrittstermine daher nicht auf die lange Bank schieben, sondern muß sie spätestens bis 2006 vollzogen haben.
- ▶ EU-Maßnahmen können nationale Anstrengungen nur ergänzen. Über Erfolg oder Mißerfolg regional- und sozialpolitischer Vorhaben entscheiden letztlich die nationalen Akteure. Die europäische Strukturpolitik hat das Gebot der nationalen Eigenverantwortung zu akzeptieren.
- ▶ Die EU-Strukturpolitik und insbesondere die Ausweitung ihres Finanzvolumens ist vorrangig durch politische Motive, kaum durch sachliche Erwägungen bedingt. Das macht eine Reform dieser Politik so schwierig.

- ▶ Eine durchgreifende Reform der Strukturpolitik sollte zu einer Konzentration der Mittel und einer Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen Union, Mitgliedstaaten und Regionen führen. Entgegen den Interessen der Kommission und zahlreicher Mitgliedstaaten sollte die Strukturpolitik sich künftig ausschließlich auf die Förderung rückständiger Regionen beschränken. Anhaltspunkt ist das Wohlstandsniveau der Regionen in Relation zum EU-Durchschnitt. Maßstab sollten vorzugsweise 75% des durchschnittlichen regionalen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf sein.
- ▶ Den aus der Förderung herausfallenden Regionen und Staaten sollte gestattet werden, unter Beachtung der Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes wieder eigenständig Regional- und Strukturpolitik zu betreiben.
- ▶ Zur Reduzierung des administrativen Aufwands sollte sich die Kommission vorrangig auf eine Kontrolle der Mittelverwendung beschränken.
- ▶ Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, ist eine substantielle nationale/regionale Kofinanzierung beizubehalten.
- ▶ Die *Bundesrepublik* hat ihre Interessen sowohl in bezug auf die Beitrittsverhandlungen als auch bezüglich der bis 2006 zu vollziehenden Reform der Struktur- und Agrarpolitik zu definieren.
- ▶ Deutschland ist als Nettozahler seit langem an Entlastung interessiert. Die Erweiterung sollte die 1999 erzielten bescheidenen Fortschritte nicht umkehren und keine weitere massive finanzielle Belastung mit sich bringen. Die Nettobelastung für Deutschland wäre um so geringer, je entschiedener die Reform der Agrar- und Strukturpolitik ausfiele.
- ▶ Deutschland sollte vor diesem Hintergrund *in den Beitrittsverhandlungen* auf folgende Festlegungen drängen:
  - Die Eigenmittel-Obergrenze von 1,27% des EU-BSP und die Obergrenze für die Strukturpolitik von 0,46% des EU-BSP dürfen auch nach der Erweiterung nicht überschritten werden.
  - Erwartbaren Finanzengpässen sollte dadurch begegnet werden, daß die vollständige Übertragung des *acquis communautaire* in der Strukturpolitik auf die Zeit nach der Reform, bis zum Jahr 2006 verschoben wird.
  - Zusätzlich sollte vereinbart werden, daß die knappen Finanzmittel vorrangig für die Förderung zurückgebliebener Regionen genutzt werden. Dabei sollte der derzeit in den einschlägigen Verordnungen verankerte regionenorientierte Ansatz zum Tragen kommen. Dieser Förderschwerpunkt läßt sich überzeugend mit dem bislang immer wieder propagierten Ziel einer Konzentration der Mittelvergabe rechtfertigen.

Deutschland sollte *in den Verhandlungen über eine Reform der Strukturpolitik* den Eindruck vermeiden, daß es ihm vorrangig um Ausgabenreduzierung und Renationalisierung von Aufgaben geht. Daher sollte es gleichrangig betonen, daß der EU jene Politiken vorzubehalten sind, bei denen ein echter »europäischer Mehrwert« zu erwarten ist. Das ist in der Strukturpolitik da der Fall, wo rückständige Regionen in relativ armen Mitgliedstaaten gefördert werden. Eine solche Konzentration entspricht dem Subsidiaritätsprinzip in doppelter Hinsicht: Seine Verfolgung ist zur Gewährleistung eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes nicht nur notwendig, die EU kann es auch besser erfüllen als die Mitgliedstaaten.

## Aufgaben und Instrumente der EU-Strukturpolitik

Die Strukturpolitik der EU, in den einschlägigen Verträgen auch Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Kohäsion) genannt, ist komplex und für den Außenstehenden nur schwer zu durchschauen. Dabei entfallen auf sie – nach der Agrarpolitik – mit gut 30% die meisten Mittel des EU-Haushalts. Artikel 158 des EG-Vertrags beschreibt die Aufgaben der EU-Strukturpolitik: »Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.«<sup>1</sup>

Eine konsistente Strukturpolitik ist weder mit den Römischen Verträgen (1957) geschaffen worden, noch existiert sie als solche heute. Vielmehr hat sich diese Politik nach dem Prinzip des Inkrementalismus nach und nach entwickelt.<sup>2</sup> Zwei Ereignisse haben die Entwicklung maßgeblich vorangetrieben: Erstens hat der Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks zur Schaffung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung geführt. Zweitens hat die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft die Ausweitung und finanzielle Expansion der Strukturpolitik gefördert. Diese Politik wurde maßgeblich durch Interessenkalkül, Verhandlungsprozesse, Kompromißsuche und »Paketlösungen« bestimmt. Strukturpolitik muß weitgehend unter »politische Kosten« von Integration verbucht werden.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Die Verankerung im EG-Vertrag macht deutlich, daß man eigentlich von der »EG-Strukturpolitik« sprechen müßte, gehört diese Politik doch zur ersten, der vergemeinschafteten »Säule« der EU. Dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend wird hier von EU-Strukturpolitik gesprochen.

<sup>2</sup> Vgl. Heinz-Jürgen Axt, EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen 2000, S. 51–82.

<sup>3</sup> Um das an nur wenigen Beispielen zu erläutern: Die Einführung des Europäischen Regionalfonds 1975 wurde mit den durch die Erweiterung um Großbritannien, Irland und Dänemark gestiegenen regionalen Disparitäten begründet. Seine Funktion bestand aber auch darin, den Nettozahler Großbritannien durch Gewährung von (regionalpolitisch begründeten) Mitteln zu entlasten, also quasi als Finanzausgleich zu wirken. Die integrierten Mittelmeerprogramme sollten 1985 die Mittelmeerregion unterstützen. Faktisch ging es darum, ein drohendes Veto Frankreichs, Italiens und Griechenlands gegen die Erweiterung der EG um Spanien und Portugal abzuwenden. Die Zustimmung der Länder Südeuropas zur Einheitlichen Europäischen Akte und zum Binnenmarkt konnte 1987/88 nur mit der Verdoppelung der Strukturfondsmittel »erkauft« werden. Und wäre 1993 nicht zusätzlich der Kohäsionsfonds eingerichtet worden, hätte Spanien womöglich seine Drohung wahrgemacht, gegen die Einführung der Währungsunion ein Veto einzulegen. Vgl. Heinz-Jürgen Axt, Strukturpolitik und Kohäsion in der EU: Reform in der Perspektive der Osterweiterung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 7 (1997) 3, S. 885–927.



Gegenwärtig stehen der europäischen Strukturpolitik fünf verschiedene Fonds zur Verfügung: Der *Europäische Sozialfonds* (ESF) wurde bereits in den Artikeln 123–127 des EWG-Vertrags verankert, um »Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt zu verbessern«. Der *Europäische Fonds für Regionale Entwicklung* (EFRE), 1975 begründet, wurde erst in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 vertragsmäßig erfaßt. Nach Artikel 160 EG-Vertrag soll er zur Entwicklung und strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und zur Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung beitragen. Der *Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft* (EAGFL), nicht im Vertragswerk verankert, sondern lediglich 1962 mit der Verordnung Nr. 45 begründet, finanziert mit seiner Abteilung Garantie die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte. Mit seiner Abteilung Ausrichtung ist er an strukturpolitischen Maßnahmen zugunsten des ländlichen Raums beteiligt. Allerdings hält diese Abteilung noch immer einen eher bescheidenen Anteil an den gesamten vom EAGFL ausgegebenen Mitteln (8,1% im Jahr 1998). Das *Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei* (FIAP) trägt zur Entwicklung der gemeinsamen Fischereipolitik bei. Der *Kohäsionsfonds* schließlich fördert Maßnahmen in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur. Begünstigt werden Staaten, deren Bruttonationaleinkommen (BNE) unter 90% des EU-Durchschnitts liegt. Unter diesen Fonds entfallen auf den EFRE die meisten Mittel. Da bis heute kein einheitlicher Strukturfonds geschaffen werden konnte, muß die Koordinierung in Form einer Rahmenverordnung<sup>4</sup> für eine jeweils mehrjährige Förderperiode erfolgen.

In der aktuellen Förderperiode von 2000 bis 2006 stehen der Strukturpolitik für die EU-15 Mittel in Höhe von insgesamt 213 000 Mio. Euro (in Preisen von 1999) zur Verfügung, 195 000 Mio. Euro für die Strukturfonds und 18 000 Mio. Euro für den Kohäsionsfonds. 7280 Mio. Euro werden den Beitrittskandidaten als Vorbeitrittshilfe SIVB/ISPA (Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt/Instrument Structurel Pour l'Adhésion) gewährt, und 39 580 Mio. Euro sind eingeplant, um die ersten beigetretenen Länder im Bereich der Strukturpolitik unterstützen zu können. Wie Tabelle 1 verdeutlicht, entwickeln sich die Ausgaben zugunsten der EU-15 degressiv.

Die Verteilung der für die Strukturpolitik zur Verfügung stehenden Mittel erfolgt derzeit nicht mehr wie bis 1988 nach Länderquoten, sondern im Rahmen von Zielen. Damit soll gewährleistet werden, daß objektive und transparente Verfahren zur Anwendung kommen und die Mittel auf jene Regionen und Personengruppen konzentriert werden, die die Vergabekriterien erfüllen. Bei der Neuordnung der Strukturpolitik im Rahmen der Agenda 2000 wurde 1999 die Zahl der Förderziele von sechs auf drei reduziert. Ziel 1 fördert *Regionen mit Entwicklungsrückstand*, wobei die Obergrenze des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf (in Kaufkraft-

<sup>4</sup> Bis 1999 im Rahmen einer eigenen Koordinierungsverordnung.

Tabelle 1

**Finanzrahmen für die Strukturpolitik 2000–2006**  
(in Mio. Euro zu Preisen von 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000–2006
Strukturfonds EU-15	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 600	195 000
Kohäsionsfonds EU-15	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510	18 000
ISPA	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	7 280
Erweiterung	–	–	3 750	5 830	7 920	10 000	12 800	39 580

standards) von 75% des EU-Durchschnitts als Verteilungskriterium gilt. Ziel 2 fördert die *Umstellung von Gebieten mit strukturellen Schwierigkeiten*. Begünstigt werden Industrie-, ländliche, städtische und Fischereigebiete, wobei die Kommission für jeden Mitgliedstaat Bevölkerungshöchstgrenzen festsetzt. Ziel 3 fördert Maßnahmen, die nicht regional, sondern »horizontal« ausgerichtet sind, also in der gesamten Union genutzt werden können. Begünstigt wird die *Entwicklung des Arbeitsmarkts und der Humanressourcen*. Zusätzlich sind *Gemeinschaftsinitiativen* vorgesehen: INTERREG für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, EQUAL für die Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, LEADER für die Entwicklung des ländlichen Raums und URBAN zugunsten sozial benachteiligter Städte und Stadtviertel.<sup>5</sup> Aus Abbildung 1 (im Anhang, S. 48f) geht hervor, daß in der Förderperiode 2000–2006 mit den drei Zielen praktisch alles gefördert werden kann, was in der vorangegangenen Förderperiode 1994–1999 in sechs Zielen gefördert wurde. Der Europäische Rat von Berlin hat im März 1999, nicht zuletzt mit Blick auf die anstehende Erweiterung der Union, eine Förderhöchstgrenze festgelegt: Strukturhilfen der EU dürfen nicht mehr als 4% des BIP eines Empfängerlandes betragen.<sup>6</sup> Die Vorbeitrittshilfe ISPA konzentriert sich (gleichgewichtig) auf Maßnahmen im Bereich der Umwelt und der Verkehrsinfrastruktur.

<sup>5</sup> Für die Initiativen stehen 5,35% der Strukturfondsmittel zur Verfügung. Auf innovative Maßnahmen und technische Hilfe wird hier nicht eingegangen. Sie machen lediglich 0,65% der verfügbaren Mittel aus.

<sup>6</sup> Die Festlegung auf 4% hat damit zu tun, daß in der Finanzperiode 1994–1999 die Strukturfonds-Interventionen bei Portugal einen Wert von 3,98% und bei Griechenland von 3,67% des nationalen BIP (1994) erreicht hatten.

## Entscheidungsverfahren und Begünstigung der Mitgliedstaaten

Die der Strukturpolitik zur Verfügung stehenden Mittel werden folgendermaßen vergeben:

- ▶ Im *ersten* Schritt verteilt der Rat unter Berücksichtigung der Schlußfolgerungen des Europäischen Rats (zuletzt Berlin im März 1999) die Mittel grob auf die (drei) Ziele und Gemeinschaftsinitiativen. Hier findet also ein zwischenstaatlicher politischer Aushandlungsprozeß statt, bei dem mit Einstimmigkeit entschieden werden muß.<sup>7</sup> »Side-payments« und Paketlösungen sind mithin an der Tagesordnung. Als es 1999 im Rahmen der Agenda 2000 um die legislative Konkretisierung ging, hatte der Rat die erforderlichen Verordnungen<sup>8</sup> im Konsens zu verabschieden. Das Europäische Parlament wiederum war an der Verabschiedung der Rahmenverordnung und der Verordnung für den Kohäsionsfonds durch das Zustimmungsverfahren und an den EFRE- und ESF-Verordnungen durch das Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EG-Vertrag) beteiligt. Bei den übrigen Verordnungen konnte es lediglich eine Stellungnahme abgeben. Seine relativ starke Stellung nutzte es dazu, die Zustimmung der Rahmenverordnung davon abhängig zu machen, daß zusätzlich eine vierte Gemeinschaftsinitiative URBAN etabliert wurde. Auf das Europäische Parlament ist also kaum zu hoffen, wenn man nach Unterstützung für durchgreifende Reformen der Strukturpolitik sucht. Die Parlamentarier haben sich stets als »kohäsionsfreundlich« erwiesen, was auch damit zusammenhängt, daß bei der Verabschiedung des Jahreshaushalts die Strukturmittel als »nicht-obligatorische« Ausgaben von ihrer Zustimmung abhängig sind, das Parlament hier also einen politischen Gestaltungsspielraum besitzt, den es auch nutzt.
- ▶ Im *zweiten* Schritt nimmt die Kommission in Abstimmung mit dem Rat eine indikative Aufteilung der Gesamtmittel auf die Mitgliedstaaten vor. Obwohl in dieser Phase objektive Kriterien angewendet werden sollen, verbleibt der Kommission doch ein erheblicher Gestaltungsspielraum, der von ihr – durchaus mit politischen Absichten – genutzt wird.<sup>9</sup> Die Kommission möchte aber nicht nur die eher passive Rolle als Aufsicht über national gewährte Beihilfen spielen, sondern auch eine aktive Rolle

<sup>7</sup> Zu den Änderungen ab 1.1.2007 vgl. Abschnitt »Chancen zur politischen Umsetzung der Reformmodelle«, S. 37ff.

<sup>8</sup> Bei den Verordnungen handelte es sich um eine für alle Fonds geltende Rahmenverordnung, jeweils eine Durchführungsverordnung für jeden einzelnen Fonds sowie drei Verordnungen für die strukturpolitischen Instrumente zugunsten der Beitrittsländer. Vgl. im Detail Heinz-Jürgen Axt, Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh 2000, S. 68ff und S. 170ff.

<sup>9</sup> Es ist schon bemerkenswert, daß die aktive Rolle der Kommission in der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur durchweg ignoriert wird. Vgl. als Beispiel die Arbeiten eines »Pioniers« in der Analyse der europäischen Strukturpolitik: Gary Marks, Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 313–343.

bei der Verteilung der Mittel und der Genehmigung von Mittelzuweisungen (Programmplanung), um Einfluß auf die Mitgliedstaaten zu gewinnen. Denn nur so lassen sich Koalitionen zur Aufwertung der eigenen Stellung schmieden.<sup>10</sup>

- ▶ Im *dritten* Schritt unterbreiten die Mitgliedstaaten der Kommission Entwicklungspläne für die drei Förderziele, die von ihr geprüft und beurteilt werden.
- ▶ Im *vierten* Schritt legt die Kommission ein Gemeinschaftliches Förderkonzept (GFK) fest, nachdem sie zuvor Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten geführt und die zuständigen Fondsausschüsse angehört hat.
- ▶ Im *fünften* Schritt beginnt die eigentliche operationelle Phase, in der die verschiedenen, durch den Finanzrahmen des GFK vorgegebenen Interventionen mit Mitteln der EU durchgeführt werden, wobei eine – nach Ziel und Empfängerland differenzierte – nationale Kofinanzierung erforderlich ist. Letztere soll vor allem »Mitnahmeeffekte« verhindern.<sup>11</sup>

Die EU-Strukturpolitik begünstigt die Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße. Das hat vielschichtige Ursachen: Erstens variiert die Problemlage in den Mitgliedstaaten. In Griechenland, aber auch in Deutschland müssen im Unterschied zu anderen Staaten zum Beispiel große Teile des Territoriums im Sinne von Ziel 1 als »rückständig« bewertet werden. Zweitens ist die Verteilung der Mittel – wie dargestellt – auch Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse. Oftmals haben sich nur mit »side-payments« Widerstände gegen einzelne Integrationsschritte überwinden lassen. Drittens ist der Gestaltungsspielraum der Kommission nicht zu unterschätzen. Tabelle 2 (im Anhang, S. 50) zeigt die Verteilung der Mittel auf die Staaten im Zeitraum 2000–2006 auf. Im Ziel 1 erhalten (der Reihenfolge nach) die meisten Mittel: Spanien, Italien, Griechenland, Deutschland und Portugal.

Diese sich aus der absoluten Mittelhöhe ergebende Reihung stellt sich erheblich anders dar, wenn man die zur Verfügung gestellten Mittel pro Kopf der Bevölkerung betrachtet. Bei einem Durchschnittsbetrag von 705,9 ECU pro Kopf erhielt beispielsweise Irland 1625,7 ECU pro Einwohner, Deutschland lediglich 829,3 ECU (Ziel 1 von 1994 bis 1999). Der Grund für dieses Verteilungsmuster ist darin zu sehen, daß die Kommission die Pro-Kopf-Verteilung der Mittel im Ziel 1 *kohäsionspolitisch* auslegt. Danach erhalten »reiche« Staaten relativ weniger und »arme« Staaten relativ mehr Mittel. Wie oben bei der Erläuterung des zweiten Verteilungsschrittes dargestellt, hat die Kommission nach Artikel 7 Absatz 3 der von 2000 bis 2006 gültigen Rahmenverordnung (Verordnung [EG] Nr. 1260/99) zwar bei der indikativen Aufteilung der Mittel mehrere objektive Kriterien – wie

<sup>10</sup> Vgl. hierzu auch die Anmerkungen zur Interessenverflechtungsfalle im Abschnitt »Reformmodelle in der Perspektive von 2006«, S. 27ff.

<sup>11</sup> Unter Mitnahmeeffekt versteht man ein Vorgehen, bei dem das Empfängerland nur deshalb ein Projekt unter Nutzung europäischer Finanzquellen durchführt, weil keine eigenen Mittel aufzubringen sind. Die nationale Kofinanzierung soll dafür sorgen, daß nur solche Projekte betrieben werden, die auf der nationalen Prioritätenliste ohnehin oben stehen.

förderfähige Bevölkerung, regionaler Wohlstand, nationaler Wohlstand, Schwere der Probleme und Beschäftigungslage – zu berücksichtigen, doch verbleibt ihr bei diesem wenig transparenten Verteilungsschritt ein erheblicher Gestaltungsspielraum. Die Kommission nutzt diesen Spielraum, um in Ziel 1 eine kohäsionspolitisch geprägte Pro-Kopf-Verteilung und bei den übrigen Förderzielen eine Variation der Verteilung durchzusetzen, die ihren Intentionen entspricht.

In der Förderperiode 1994–1999 hat die Kommission zum Beispiel die Pro-Kopf-Verteilung bei den arbeitsmarktpolitisch ausgerichteten Zielen 3 und 4 dermaßen gespreizt, daß man von einer *Zielverfehlung* sprechen muß. Denn gerade jene Staaten wurden besonders begünstigt, die vergleichsweise gute arbeitsmarktpolitische Daten aufwiesen.<sup>12</sup> Umgekehrt wurden solche Staaten relativ wenig gefördert, die große Probleme auf dem Arbeitsmarkt hatten (vgl. Tabelle 3 im Anhang, S. 51). Bei den am meisten geförderten Niederlanden war die Arbeitslosigkeit mit 6,4% besonders niedrig, während das mit vergleichsweise geringen Beträgen »abgespeiste« Spanien mit 22,2% die höchste Arbeitslosenrate aufwies. Diese Tatsachen belegen, daß die Verteilung nur teilweise nach objektiven Kriterien erfolgt. Andererseits macht sich das Bemühen der Kommission bemerkbar, alle EU-Staaten in die Förderung einzubeziehen, wozu sich die Variation bei der Pro-Kopf-Verteilung besonders gut eignet.

In Deutschland werden beispielsweise durch das Ziel 1, das wie dargestellt die meisten Fördermittel auf sich vereinigt, von 2000 bis 2006 Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gefördert. Ost-Berlin ist 1999 aus der Förderung herausgefallen.

<sup>12</sup> Zu den Förderzwecken der Ziele 1 bis 6 in der Förderperiode 1994–1999 vgl. Tabelle 4 im Anhang, S. 52.

## Effekte regionaler und horizontaler Strukturpolitik: Ausgangspunkte für Reformüberlegungen

Um die europäische Strukturpolitik zu legitimieren, muß ihre Effizienz nachgewiesen werden. Diesem Erfordernis kommt die Europäische Kommission mit den regelmäßig vorgelegten Kohäsionsberichten nach. Mittlerweile liegt der zweite dieser Berichte vor. Hinweise auf effiziente und weniger effiziente Zuwendungen lassen sich wissenschaftlich nur bedingt ableiten. Boldrin und Canova kommen auf der Basis empirischer Analysen zu dem Schluß, daß die regionale Strukturpolitik ökonomisch überhaupt nicht zu begründen sei. Diese Politik resultiere vielmehr aus politischen Motiven und solchen der Umverteilung.<sup>13</sup> Autoren, die weniger weit gehen, vertreten die Auffassung, daß zwar regionale Anpassungsprozesse unter bestimmten Voraussetzungen gefördert werden können, die Effekte in den Förderzielen 2 und 3 aber nur wenig signifikant, zumindest kaum der europäischen Förderpolitik zuzurechnen seien.<sup>14</sup> Generell bleibt festzuhalten: Regionale Angleichungsprozesse gehen im allgemeinen »quälend langsam« voran. Das gilt auch für die EU. Methodisch ist es äußerst problematisch, Effekte der EU-Strukturpolitik zu messen. Das Verhalten der Wirtschafts- und Sozialpartner auf nationaler Ebene darf ebensowenig unterschätzt werden wie die Bedeutung nationaler Politiken. Über den Erfolg regionalpolitischer Bemühungen dürfte letztlich entscheiden, wie die externe Unterstützung durch die EU-Strukturpolitik in angemessene interne Politiken der Staaten und Regionen eingebettet wird. Insofern ist die nationale Verantwortung für den angestrebten Kohäsionsprozeß hervorzuheben.

Eingedenk dessen lassen sich folgende Entwicklungen aufzeigen, die auch vom zweiten Kohäsionsbericht der Kommission gerade wieder bestätigt worden sind: *Erstens* kommt es zu Angleichungsprozessen zwischen den EU-Staaten. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der drei ärmsten Mitgliedstaaten (Griechenland, Portugal und Spanien) stieg zwischen 1988 und 1999 von 68% auf 79% des EU-Durchschnitts.<sup>15</sup> *Zweitens* haben die Unterschiede zwischen den Regionen in der EU weniger stark abgenommen als jene zwischen Staaten. Von 1988 bis 1998 ist das Pro-Kopf-BIP in den unteren 10% der Regionen von 55% auf 60% des EU-Durchschnitts gestiegen, in den unteren 25% der Regionen nur von 66% auf 68% des Durchschnittswerts. *Drittens* haben sich die regionalen Unterschiede in den Mitgliedstaaten zum Teil sogar noch verschärft. Die Kommission verweist insbesondere auf die geteilten Wirtschaftsräume in Italien und

<sup>13</sup> Michele Boldrin/Fabio Canova, Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies, in: Economic Policy, 16 (April 2001) 32, S. 205–253.

<sup>14</sup> Vgl. Axt, EU-Strukturpolitik, S. 137ff.

<sup>15</sup> Vgl. Europäische Kommission (Hg.), Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Bd. 1, Luxemburg 2001, S. 4ff.

Deutschland.<sup>16</sup> Es ist bemerkenswert, daß die Kommission aus ihrer ansonsten oft detaillierten Darstellung im Kohäsionsbericht selbst keine Schlußfolgerungen in bezug auf die Effekte der horizontalen Strukturpolitik zieht, etwa bezüglich der »sozialen Kohäsion«. Die Ergebnisse sind offensichtlich zu vielschichtig und die zugrundeliegenden Ursachen zu wenig eindeutig, als daß sich eine Rückführung auf die EU-Strukturpolitik rechtfertigen ließe.

Soll im Vorfeld der EU-Erweiterung die Debatte über die Reform der europäischen Strukturpolitik intensiver geführt werden, sind vier Schlußfolgerungen dieser Analyse zur Kenntnis zu nehmen:

- ▶ *Erstens* resultiert die EU-Strukturpolitik und insbesondere die Expansion ihres Finanzvolumens<sup>17</sup> vorrangig aus *politischen* Motiven.
- ▶ *Zweitens* muß die EU-Strukturpolitik – ungeachtet ihrer auf regional- und sozialpolitische Zwecke ausgerichteten Zielsetzung – als eine *nicht offen deklarierte Finanzumverteilung* zwischen den Mitgliedstaaten verstanden werden.
- ▶ *Drittens* stimmen die Wissenschaftler trotz kontroverser Auffassungen in Detailfragen darin überein, daß sich strukturpolitische Finanztransfers, wenn überhaupt, am ehesten mit *regionalpolitischer Zielsetzung* vertreten lassen. Das Ziel besteht in der Annäherung, aber nicht unbedingt im Erreichen des EU-Durchschnitts.
- ▶ *Viertens* können Maßnahmen der EU immer nur *komplementär* zu den nationalen Anstrengungen wirken. Über Erfolg oder Mißerfolg regional- und sozialpolitischer Vorhaben entscheiden letztlich die nationalen Akteure. Die europäische Strukturpolitik hat – nicht zuletzt nach dem Grundsatz der Subsidiarität – das Gebot der *nationalen Eigenverantwortung* zu akzeptieren.

<sup>16</sup> Ebd., S. 6f.

<sup>17</sup> Die Strukturpolitik hat – im Gegensatz zur Agrarpolitik – im Laufe der Jahre einen immer größeren Anteil am EU-Haushalt bekommen. Vgl. Abbildung 2 im Anhang, S. 52.

## Die Agenda 2000: Ein unzulänglicher Reformversuch

Ein erster Reformversuch der EU-Strukturpolitik wurde 1999 mit der Agenda 2000 unternommen. Den Ausschlag gaben die bevorstehende Erweiterung der Union, aber auch viele Mängel der bisherigen Politik:<sup>18</sup>

- ▶ Die Tatsache, daß 51% der EU-Bevölkerung von 1994 bis 1999 in Regionen lebte, die von der EU-Strukturpolitik begünstigt wurden, ließ erkennen, daß diese Politik nach dem *Gießkannenprinzip* funktionierte.
- ▶ Mit fünf Fonds, sechs Förderzielen und fünfzehn Gemeinschaftsinitiativen zeigte sich der *Förderwirrwarr* der europäischen Strukturpolitik.
- ▶ Ein regelrechtes *Förderdickicht* wurde bei begünstigten Kommunen und Regionen sichtbar, die zum Teil mehr als zwanzig Förderprogramme und zehn Gemeinschaftsinitiativen in Anspruch nehmen konnten.
- ▶ Eine *Zielverfehlung* mußte konstatiert werden, wo ausgerechnet jene Staaten und Regionen arbeitsmarktpolitisch besonders gefördert wurden (Verteilung nach politischen Kriterien), die vergleichsweise geringe Arbeitsmarktprobleme hatten.

Die Agenda 2000, wie sie vom Europäischen Rat im März 1999 beschlossen wurde, hat diese Mängel indes nicht grundlegend beseitigen können. Dem Ziel der Konzentration widerspricht die Tatsache, daß die früher in sechs Zielen gefaßten Fördertatbestände nunmehr in den drei neuen Zielen fortgeführt werden können. Der Europäische Rat hat nicht die Courage gehabt, Besitzstände anzutasten. Das betrifft insbesondere den Verzicht auf eine europäische Förderung in den jetzigen Zielen 2 und 3, die – das wird mittlerweile auch in weiten Teilen von der Politik akzeptiert – in nationaler Verantwortung besser wahrgenommen werden können (s.u.). Was die Verteilung der Mittel auf die Staaten angeht, hat die Agenda 2000 die Besitzstände noch verfestigt. In der Förderperiode 2000–2006 gibt es gegenüber der vorangegangenen Periode – sieht man einmal von Irland ab – keine »Verlierer«. Wo nach den Kriterien der neuen Verordnungen Mittel zu kürzen waren, hat die Kommission diese Kürzungen durch eine Erhöhung der Pro-Kopf-Beträge wieder kompensiert (vgl. Abbildung 4 im Anhang, S. 54).<sup>19</sup>

Vor allem aber sind die im Rahmen der Agenda 2000 für die *EU-Erweiterung* zur Verfügung gestellten Mittel *unzureichend*.<sup>20</sup> Das läßt sich am besten

<sup>18</sup> Vgl. ausführlich Axt, EU-Strukturpolitik, S. 74ff, und ders., Solidarität und Wettbewerb, S. 41ff.

<sup>19</sup> Vgl. ausführlich Axt, EU-Strukturpolitik, S. 116ff, und ders., Solidarität und Wettbewerb, S. 186ff.

<sup>20</sup> In der Agenda 2000 war die Kommission – nach der damaligen politischen Beschlußlage – noch davon ausgegangen, daß die fünf Staaten der »Luxemburg-Gruppe« (Polen, Tschechien, Ungarn, Estland und Slowenien) plus eventuell Zypern rechnerisch im Jahr 2002 beitreten könnten und dafür Mittel bereitzustellen seien. Auf dieser Basis werden auch die entsprechenden Vergleiche angestellt, um zu prüfen, ob die EU-Mittel als hinreichend betrachtet werden können. Gegenwärtig hat sich die Ausgangslage dadurch verändert, daß die EU die Differenzierung in die »Luxemburg-« und die »Helsinki-« Gruppe



anhand eines Vergleichs belegen. Zunächst werden die für die Beitrittsländer vorgesehenen Finanzmittel mit denen verglichen, die den vier Kohäsionsländern in der EU (Spanien, Portugal, Griechenland und Irland) zur Verfügung stehen. Anschließend werden die im Rahmen der Agenda 2000 für die neuen Mitgliedsländer bereitgestellten Mittel mit den Summen verglichen, die in plausiblen wissenschaftlichen Prognosen als notwendig erachtet worden sind.

- ▶ Wie aus Abbildung 5 (im Anhang, S. 54) ersichtlich ist, erhalten Spanien, Portugal, Griechenland und Irland 58,003 Mrd. Euro im Rahmen von Ziel 1 für den Zeitraum 2002 bis 2006.<sup>21</sup> Hinzu kommen 12,770 Mrd. Euro aus dem Kohäsionsfonds. Das ergibt zusammen 70,773 Mrd. Euro. Die Beitrittsländer müssen sich demgegenüber mit insgesamt 44,780 Mrd. Euro bescheiden – 39,580 Mrd. Euro zur Förderung nach erfolgtem Beitritt und 5,200 Mrd. Euro vor dem Beitritt zur EU. Die vier »Altmitglieder« der EU stehen also bedeutend besser da als jene Staaten, die die Aufnahme in die EU begehren.<sup>22</sup>
- ▶ Gemessen an den Referenzwerten, die zum Beispiel das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin für die Erweiterung angesetzt hat, sind die Ergebnisse der Agenda 2000 durchaus bescheiden zu nennen. Bezogen auf das Jahr 2006 hält das DIW einen Betrag von 33 Mrd. Euro an Strukturmitteln für die Beitrittsländer für notwendig. Die 1999 von der EU tatsächlich zur Verfügung gestellten Finanzmittel entsprechen mit 12,8 Mrd. Euro noch nicht einmal der Hälfte dieses Betrags (vgl. Abbildung 6 im Anhang, S. 55). Der Betrag von 33 Mrd. Euro beruht auf der Annahme, daß keine durchgreifende Veränderung der europäischen Strukturpolitik erfolgt. Der Betrag von 14,9 Mrd. Euro ergibt sich vor allem nur dann, wenn sich die Förderung auf die Ziel-1-Regionen konzentriert und auch reduziert. Das ist 1999 aber im Rahmen der Agenda 2000 gerade nicht geschehen. Vielmehr wurde – wie aufgezeigt – im Prinzip an der Breite der bisherigen Fördermöglichkeiten festgehalten.

(Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Rumänien sowie Malta) aufgegeben hat, weshalb heutige Kalkulationen auch zumeist die Erweiterungsausgaben eines Beitritts von zehn (alle genannten Staaten ohne Bulgarien und Rumänien) oder gar zwölf Staaten veranschlagen. Vgl. zu diesen Kalkulationen den Abschnitt »Die Erweiterung als finanzielle und administrative Herausforderung der Strukturpolitik«, S. 19ff.

**21** Der besseren Vergleichbarkeit wegen wurde wie in der Agenda 2000 nicht der gesamte Förderzeitraum von 2000 bis 2006 zugrunde gelegt, sondern nur die Zeitspanne von 2002 bis 2006, weil den Beitrittsländern erst ab 2002 die ersten strukturpolitischen Fördermittel im Rahmen der Mitgliedschaft gewährt werden. Bis dahin werden nur die Vorbeitrittshilfen bereitgestellt. Der Zeitpunkt 2002 galt damit allerdings nicht als definitives Datum für die ersten Beitritte neuer Mitgliedsländer, er diente lediglich kalkulatorischen Zwecken.

**22** Bleibt noch anzumerken, daß die 1999 beschlossene Fortführung der Förderung aus dem Kohäsionsfonds zumindest für Spanien, Portugal und Irland äußerst fragwürdig war, weil die EU-Länder doch ursprünglich mit diesem spezifischen Förderinstrument in die Lage versetzt werden sollten, die Aufnahmekriterien der Europäischen Währungsunion zu erfüllen. Die genannten Länder sind aber bereits seit Beginn der dritten Stufe (1999) Mitglieder im Euro-Club.

Es bleibt festzuhalten: Da der EU 1999 keine Reform, sondern allenfalls eine Neuordnung der Strukturpolitik gelungen ist, muß sie *spätestens bis zum Jahr 2006*, wenn die jetzige Finanzperiode ausläuft, eine substantielle Reform zustande bringen, soll die EU-Erweiterung bewältigt werden. Probleme sind freilich auch schon früher zu lösen: *erstens* bei den *Beitrittsverhandlungen* mit den Kandidatenländern, wenn es ab 2002 um die Kapitel Agrar- und Strukturpolitik geht, und *zweitens* bei der *Finanzierung der ersten Erweiterungsrunde*, mit der 2004 gerechnet wird.

Die von der Agenda 2000 aufgestellten Finanzkalkulationen sind aus einem doppelten Grund als *fiktiv* anzusehen: *Erstens* ging die Agenda noch davon aus, daß – basierend auf der Beschlußlage des Europäischen Rates von Luxemburg – lediglich fünf Staaten aus der »ersten Gruppe« beitreten.<sup>23</sup> *Zweitens* hat die Agenda ab dem Jahr 2002 (kalkulatorisch) Finanzmittel für die Erweiterung bereitgestellt, obwohl mit einem Beitritt erst im Jahr 2004 gerechnet wird. Bislang hat die Kommission noch keine Berechnung vorgelegt, inwieweit mit den zur Verfügung stehenden Mitteln die Strukturpolitik einer erweiterten Zahl von Mitgliedsländern im Zeitraum 2004 bis 2006 finanziert werden kann.<sup>24</sup> Für die Jahre 2004 bis 2006 stehen insgesamt Erweiterungsmittel in Höhe von 30,720 Mrd. Euro zur Verfügung. Gelegenheit zur Stellungnahme hat die Kommission, wenn sie im Jahr 2003 ihren Zwischenbericht zur Strukturpolitik vorlegen wird. Von wissenschaftlicher Seite wurden ebenfalls (bis auf wenige Ausnahmen) noch keine Kalkulationen vorgelegt, die die Kosten eines Beitritts von zehn Staaten im Zeitraum 2004 bis 2006 veranschlagen. Man konzentriert sich hier auf die Zeit ab 2006, weil die dann zu beschließende »Agenda 2007« die Möglichkeit bietet, Korrekturen an der Strukturpolitik im Interesse einer befriedigenden strukturpolitischen Finanzierung in der dann erweiterten EU vorzunehmen. Lediglich die Volkswirte der Dresdner Bank haben eine Kalkulation für das Jahr 2005 in einer auf 24 Mitgliedstaaten erweiterten EU aufgestellt (vgl. dazu den nächsten Abschnitt). Geht man wie die Dresdner Bank davon aus, daß die Altmitglieder keine Einbußen in der Förderung hinzunehmen haben und die Neumitglieder den *acquis*

<sup>23</sup> Vgl. Fn. 20.

<sup>24</sup> Es ist daran zu erinnern, daß der Europäische Rat von Berlin im März 1999 einen doppelten Bestandsschutz vereinbart hat: Die für die Beitrittsländer reservierten Mittel können nicht von den Altmitgliedern und jene für letztere nicht von den Neumitgliedern in Anspruch genommen werden. Die Mittel, die wegen der ausbleibenden Erweiterung bis 2004 nicht benötigt werden, können also nicht von den Altmitgliedern beansprucht werden. Die in Art. 271 des EG-Vertrags verankerte Jährlichkeit des EU-Haushalts impliziert, daß in einem Haushaltsjahr (etwa für die Erweiterung) bereitgestellte Mittel, die nicht in Anspruch genommen werden, verfallen und an die Mitgliedstaaten zurückzahlen sind bzw. mit deren Beiträgen zum EU-Haushalt verrechnet werden. Vor allem wegen nicht abgerufener Mittel im Bereich der Strukturpolitik wurden im Haushalt des Jahres 2000 21,5 Mrd. DM weniger benötigt als vorgesehen. Deutschland wurden daher 4,47 Mrd. DM aus dem EU-Haushalt zurückgezahlt (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.5.2001, S. 17). Auch für das Haushaltsjahr 2002 rechnet die Kommission damit, daß der Haushalt wegen der bis dahin nicht erfolgten EU-Erweiterung mit 8,8 Mrd. Euro unter dem Ansatz der mittelfristigen Finanzplanung in der Agenda 2000 bleibt (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.10.2001, S. 17).

*communautaire* in der Strukturpolitik übernehmen, also wie die Altmitglieder begünstigt werden, würden die verfügbaren Mittel noch nicht einmal ausreichen, um die Erweiterungsausgaben im Bereich der Strukturpolitik zu finanzieren. Für die erweiterungsbedingten Ausgaben in der Agrarpolitik stünden demnach keinerlei Mittel zur Verfügung.

Wenn sich die geschilderten Annahmen als zutreffend erweisen, werden die Beitrittsverhandlungen in eine Zwickmühle geraten. Im ersten Halbjahr 2002 wird das Dossier Strukturpolitik anstehen. Die Beitrittskandidaten werden dabei auf die Übernahme des *acquis communautaire* verpflichtet werden.<sup>25</sup> Das bedeutet aber im Gegenzug, daß ihnen auch die Leistungen aus den Strukturfonds nach dem derzeit geltenden Besitzstand zustehen. Abweichungen vom *acquis communautaire* sind für die Beitrittsverhandlungen nicht vorgesehen. Die Möglichkeit einer Neuordnung der ausgabenwirksamen Politiken ergibt sich für die EU erst nach Ablauf der aktuellen Finanzperiode im Jahr 2006. Mithin steuert sie auf einen absehbaren Finanzengpaß zu. Die den Beitrittsländern zustehenden Leistungen in der Agrar- und Strukturpolitik könnten mit dem Ansatz der Agenda 2000 nicht finanziert werden. Die EU-Erweiterung wird mithin nicht erst nach 2006, sondern wahrscheinlich schon 2004 in eine kritische Phase treten. Es stellt sich die Frage, ob dies bei den anstehenden Beitrittsverhandlungen über die Agrar- und Strukturpolitik berücksichtigt werden sollte.<sup>26</sup>

**25** Das bedeutet auch, daß die Beitrittskandidaten alle Voraussetzungen schaffen müssen, damit die Strukturpolitik in ihrer *gegenwärtigen* Form in ihren Ländern umgesetzt werden kann. Vor allem müssen sie leistungsfähige Verwaltungsstrukturen auf regionaler Ebene errichten, was für die traditionell zentralistisch ausgerichteten Transformationsstaaten einen erheblichen Aufwand bedeutet. Sollten sich *nach 2006* bezüglich der Verwaltung und Umsetzung regionalpolitischer Unterstützungsmaßnahmen der EU Veränderungen ergeben, die auch die regionale Verwaltung der Mittel betreffen, müßte dies gleichwohl bei den Beitrittsverhandlungen unberücksichtigt bleiben, weil diesen Verhandlungen der derzeit gültige und bis 2006 nicht zu verändernde rechtliche Status zugrunde liegt. Die von der EU-Strukturpolitik angestoßene Regionalisierung von Verwaltungsstrukturen in den Beitrittsländern dürfte – ungeachtet des hier geschilderten Dilemmas – dennoch positiv zu beurteilen sein.

**26** Vgl. dazu den Abschnitt »Die deutschen Interessen bei den Beitrittsverhandlungen und der Reform der Strukturpolitik bis 2006«, S. 43ff.

## Die Erweiterung als finanzielle und administrative Herausforderung für die Strukturpolitik

Die Erweiterung stellt bezüglich der Strukturpolitik in mehrfacher Hinsicht eine beachtliche Herausforderung für die EU dar:

1. Die Beitrittsländer sind durchweg weniger entwickelt als der Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten, und mit der Erweiterung erhöht sich die Zahl der rückständigen Gebiete in der Union.
2. In der erweiterten EU vermehrt sich der Anteil der Menschen, die – nach derzeit geltenden Regeln – in Förderregionen leben.
3. Zur Finanzierung der förderberechtigten Regionen und Bevölkerungsgruppen in den Beitrittsländern müssen zusätzliche Mittel bereitgestellt werden.
4. Die EU wird durch den Beitritt weniger entwickelter Staaten »statistisch ärmer«, so daß etliche der derzeit in der EU-15 noch geförderten Regionen aus der Förderung herausfallen.
5. Werden die derzeitigen Antrags- und Bewilligungsverfahren im Rahmen der Programmplanung beibehalten, dann wird die EU-Administration übermäßig belastet.

(1) Gemessen am BIP pro Kopf werden die *Wohlstandsunterschiede* zwischen der EU-15 und den Beitrittsländern deutlich erkennbar. Im Durchschnitt der EU-15 beträgt das BIP pro Kopf (zu Marktpreisen) 21 232 Euro. Die insgesamt zwölf Bewerberländer kommen dagegen bloß auf durchschnittlich 3376 Euro. (In Kaufkraftstandards lauten die entsprechenden Zahlen 21 188 und 8063 Euro.)<sup>27</sup> Tabelle 5 veranschaulicht zum einen den deutlichen Abstand der Bewerberländer und zum anderen die zwischen ihnen bestehenden Unterschiede.

**Tabelle 5**

**BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS) in den Ländern der Beitrittskandidaten im Durchschnitt der Jahre 1996–1998 (EU-15 = 100)**

Bulg.	Zypern	Estland	Ungarn	Litauen	Lettland	Malta	Polen	Rum.	Slowen.	Slowak.	Tschech.
23,3	79,0	35,6	47,9	30,0	26,7	–	35,1	30,7	67,7	47,7	63,0

Quelle: Europäische Kommission (Hg.), Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Bd. 2, Luxemburg 2001, S. 74ff.

(2) Mit der Erweiterung auf 27 Mitglieder würden sich die *regionalen Disparitäten* in der EU verschärfen: In der EU-15 gibt es 46 Regionen, die mit ihrem Pro-Kopf-BIP unter dem Grenzwert von 75% des EU-Durchschnitts bleiben, sich also für die Ziel-1-Förderung qualifizieren. In der EU-27 wären

<sup>27</sup> Vgl. Dresdner Bank (Hg.), Herausforderung EU-Erweiterung. Reformchancen nutzen – Reformen vorantreiben, Frankfurt a.M. 2001, S. 21.

es dagegen 97 Regionen. Der Anteil von 19% der Bevölkerung in der jetzigen EU-15, die in Ziel-1-Gebieten lebt, würde auf 36% in der EU-27 steigen (von 71 Mio. auf 174 Mio.).<sup>28</sup>

(3) Sollte die Strukturpolitik weiter nach den bisher geltenden Regeln verfahren, wären die *finanziellen Konsequenzen* beträchtlich. Wenn die Prognosen auch voneinander abweichen, dürfte die bereits angesprochene Verdoppelung der Ziel-1-Regionen in der EU-27 einen Finanzeffekt in ungefähr der gleichen Größenordnung haben. Ältere Kostenschätzungen haben die zusätzlichen erweiterungsbedingten Ausgaben pro Jahr für die vier Visegrád-Staaten<sup>29</sup> auf zwischen 7,22 Mrd. und 45 Mrd. ECU beziffert. Zum Vergleich: Die jährlichen Ausgaben für die EU-15 betrugen 1996 25,9 Mrd. ECU (vgl. Abbildung 7 im Anhang, S. 55).<sup>30</sup>

Es war bereits erwähnt worden, daß das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung eine erhebliche Unterfinanzierung der EU-Strukturpolitik beim Beitritt der fünf CEFTA-Staaten<sup>31</sup> für das Jahr 2006 prognostiziert hat, wenn keine durchgreifenden Reformen realisiert werden (vgl. Abbildung 6 im Anhang, S. 55). Bei einem Bedarf von 33 Mrd. Euro für die EU-20 würden nur 12,8 Mrd. Euro zur Verfügung stehen.

Aktuelle Kostenschätzungen zeigen bei allen Unterschieden deutlich, daß die verfügbaren Finanzmittel in der Strukturpolitik die erweiterungsbedingten Ausgaben nicht abdecken können, solange substantielle Reformen ausbleiben. Tabelle 6 faßt die Ergebnisse aktueller Prognosen zusammen. Bezogen auf die aktuelle Förderperiode von 2000 bis 2006 müßten – gemäß den Annahmen der Dresdner Bank – im Jahr 2005 für die EU-24 strukturpolitische Mittel in Höhe von 58,020 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Die EU hat für dieses Jahr aber nur 40,635 Mrd. Euro eingeplant (siehe Tabelle 1, S. 9). Der Fehlbetrag beläuft sich immerhin auf 17,385 Mrd. Euro. Wenn man diese Zahlen nach Alt- und Neumitgliedern differenziert, wird die Unterfinanzierung – vor allem zu Lasten der neuen Mitglieder – noch deutlicher. Die nach Dresdner Bank für die Altmitglieder erforderlichen 31,200 Mrd. Euro könnten nämlich von den im Rahmen der Agenda 2000 zur Verfügung gestellten 29,595 Mrd. Euro noch halbwegs abgedeckt werden. Aber bei den Neumitgliedern würde sich eine beträchtliche Finanzierungslücke auftun: Statt der benötigten 26,820 Mrd. Euro könnte die EU nur 9,435 Mrd. Euro bereitstellen.

<sup>28</sup> Vgl. *Europäische Kommission* (Hg.), *Einheit Europas*, Bd. 1, S. 8f.

<sup>29</sup> Ungarn, Polen, Tschechien und Slowakei.

<sup>30</sup> Die Kostenschätzungen entstammen folgenden Quellen: David Begg, Kapitel 3, in: Richard E. Baldwin (Hg.), *Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement*. Monitoring European Integration 3, London 1992; Thiemo W. Eser/Martin Hallet, *Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Osterweiterung der EG: Hilfe oder Hindernis?*, in: *Osteuropa Wirtschaft*, 38 (1993) 3, S. 195–217; Timothy Courchene, *Stable Money – Sound Finances*, in: *European Economy*, 53 (1993); *Kostspielige Osterweiterung der EU, Eine Studie der Schweizer Bankgesellschaft*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 4.3.1996.

<sup>31</sup> Als CEFTA-Staaten (Central European Free Trade Area) bezeichnet man die vier Visegrád-Staaten plus Slowenien.

**Tabelle 6****Prognosen zu erweiterungsbedingten Ausgaben in der EU-Strukturpolitik (in Mrd. Euro)**

Autoren	Weise u.a. <sup>1</sup>		Dresdner Bank <sup>2</sup>		Schrumpf/Budde <sup>3</sup>	
	EU-27	EU-27	EU-24	EU-27	EU-20	EU-27
Bezugszeit	2007	2013	2005	2008	pro Jahr	pro Jahr
EU-15	15,365	5,898	31,200	30,010	10,412	4,977
EU-20 (davon für Beitrittsländer)					28,888  (18,476)	
EU-24 (davon für Beitrittsländer)			58,020  (26,820)			
EU-27 (davon für Beitrittsländer)	27,033  (11,668)	27,998  (22,100)		65,440 <sup>a</sup>  (35,430)		32,389  (27,413)

**a** Ohne Malta.

EU-20 EU-15 plus »Luxemburg-Gruppe« (Polen, Estland, Ungarn, Tschechien und Slowenien).

EU-24 EU-20 plus Lettland, Litauen, Slowakei und Zypern.

EU-27 EU-24 plus Malta, Bulgarien und Rumänien.

Quellen:

(1) Christian Weise/Martin Bans/Wolfgang Bode/Barbara Lippert/Ferdinand Nölle/Stefan Tangermann, Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, Berlin und Göttingen 2001 (<http://www.diw.de/deutsch/abteilungen/wlt/projekte/index.html>), hier zit. nach der Kurzfassung: EU-Osterweiterung finanzierbar – Reformdruck wächst. Szenarien für den EU-Haushalt 2007 und 2013, in: DIW-Wochenbericht, 68 (2001) 36, S. 553–561 (<http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/01-36-1.html>).

(2) Dresdner Bank (Hg.), Herausforderung EU-Erweiterung. Reformchancen nutzen – Reformen vorantreiben, Frankfurt a.M. 2001, S. 27f.

(3) Heinz Schrumpf/Rüdiger Budde, Die Auswirkungen der Osterweiterung auf die Regionalpolitik der Europäischen Union, hrsg. vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (Essen), Essen 2001 (Schriften und Materialien zur Regionalforschung, Heft 8), S. 31ff.

Die Prognosen der Dresdner Bank unterscheiden sich in einem wichtigen Punkt von den beiden übrigen Schätzungen: Die Autorengruppe um Christian Weise sowie Schrumpf/Budde gehen davon aus, daß die Beibehaltung des 75%-Kriteriums bei den Altmitgliedern zu einer Verminderung der Förderung in den Ziel-1-Gebieten führt, weil viele Regionen nicht mehr förderwürdig wären. Die Verfasser der Dresdner-Bank-Studie unterstellen demgegenüber, daß die Altmitglieder keine gravierenden Einbußen in der Ziel-1-Förderung hinnehmen müssen. (Diese Annahme muß angesichts der bisherigen Entscheidungs- und Verteilungsmuster durchaus als realitätsnäher gelten.)

Daß sich bei den einzelnen Prognosen die zusätzlichen Ausgaben für die Erweiterung zur EU-27 gegenüber der EU-20 oder EU-24 als nicht so kostenträchtig erweisen wie vielleicht erwartet, hat damit zu tun, daß die einzelnen Beitrittsländer ganz unterschiedliche Kosten in der Strukturpolitik

verursachen. Die wahrscheinlich zur »ersten Gruppe« neuer EU-Mitglieder gehörenden Länder Polen, Tschechien und Ungarn benötigen bedeutend mehr Mittel als andere Beitrittsländer (vgl. Tabelle 7 im Anhang, S. 56). Schon mit der ersten Erweiterungsrunde (bis auf Rumänien) dürften daher die höchsten Kosten in der Strukturpolitik verursacht werden. Insofern muß sich die Union der Aufgabe einer Reform der EU-Strukturpolitik angesichts der wohl immer näher rückenden Beitrittstermine bis 2006 entledigen.

Wie immer man die Prognosen im einzelnen auch bewerten mag – eine Erkenntnis ist allen gemeinsam: Im Vergleich mit den für die Altmitglieder bereitgestellten Mitteln ist die Summe der zusätzlich für die Beitrittsländer erforderlichen Gelder ganz erheblich. Wenn man eine massive Erhöhung der den Strukturfonds zur Verfügung gestellten Mittel ausschließen will, dann müßten die Altmitglieder Einbußen in der Förderung hinnehmen. In der Finanzperiode 2000–2006 sind die Ausgaben für die EU-Strukturpolitik auf 0,46% des EU-BSP und der EU-Haushalt auf 1,27% des EU-BSP begrenzt worden. Selbst wenn man ein Wirtschaftswachstum in der EU-15 von 2,5% pro Jahr im Zeitraum 2001–2010 und bei den Neumitgliedern von 4,6% pro Jahr zugrunde legt, reicht dieser Finanzrahmen für die erweiterte EU nicht aus. Nach den Prognosen der Dresdner Bank wären dann nämlich 2005 nur rund 20 Mrd. Euro für die Erweiterung verfügbar. Diese Summe würde aber noch nicht einmal ausreichen, um die Ausgaben in der Strukturpolitik zugunsten der Neumitglieder (26,8 Mrd. Euro) zu finanzieren. Für die erweiterungsbedingten Ausgaben in der Landwirtschaftspolitik wären überhaupt keine Mittel verfügbar. Diese beziffert die Dresdner Bank immerhin auf 13,7 Mrd. Euro pro Jahr, wenn man das jetzige Agrarfinanzsystem beibehält.<sup>32</sup> Angesichts zu erwartender Zusatzkosten für die Erweiterung im Jahre 2005 von 44 Mrd. Euro müßte – sofern der Status quo in den Förderpolitiken beibehalten wird – die Eigenmittelobergrenze von 1,27% auf 1,40% des EU-BSP angehoben werden<sup>33</sup> – eine Entwicklung, gegen die sich bislang vor allem die Nettozahler in der EU energisch gewandt haben. Mit dem Beschluß der Agenda 2000 ist deshalb – noch bevor man sich mit Einzelheiten der Neuordnung der Struktur- und Agrarpolitik befaßt hat – auch die Obergrenze von 1,27% des EU-BSP für unverrückbar erklärt worden.

Die Erweiterung der EU führt, wenn durchgreifende Reformen in der Struktur- und Agrarpolitik ausbleiben, zu erheblichen zusätzlichen Belastungen der jetzigen Nettozahler. Deutschland zum Beispiel würde mit rund 10 Mrd. Euro pro Jahr *zusätzlich* belastet, legt man die Berechnungen der Dresdner Bank zugrunde. Der Anteil der Nettotransfers Deutschlands an die EU stiege von 0,57% des nationalen BIP (1999) auf 0,84%. Ähnliche Steigerungen wären auch bei Großbritannien, Italien, Frankreich, Schweden, Österreich, Finnland und Dänemark zu erwarten (vgl. Tabelle 8). Die Kalkulation in Tabelle 8 unterstellt, daß die Staaten der

<sup>32</sup> Vgl. *Dresdner Bank*, Herausforderung EU-Erweiterung, S. 24 und S. 28.

<sup>33</sup> Vgl. ebd., S. 29.

EU-15 ihren Besitzstand von 1999 bewahren können und daß nur die Struktur- und Agrarpolitik berücksichtigt wird.<sup>34</sup>

**Tabelle 8**

**Entwicklung der Nettozahler-/Nettoempfängerposition der EU-15-Staaten**

	1999		2005	
	Nettoposition in Mrd. Euro	Nettoposition in % des BIP	Nettoposition in Mrd. Euro	Nettoposition in % des BIP
Deutschland	-11,2	0,57	-21,1	0,84
Großbritannien	-5,3	0,39	-16,4	0,91
Italien	-1,8	0,16	-8,5	0,59
Frankreich	-1,1	0,08	-8,2	0,47
Niederlande	-3,4	0,91	-4,7	0,89
Schweden	-1,2	0,54	-2,5	0,85
Belgien	-1,4	0,59	-1,9	0,63
Österreich	-0,8	0,42	-1,9	0,75
Finnland	-0,3	0,24	-1,2	0,70
Dänemark	-0,1	0,09	-1,1	0,51
Irland	1,8	2,15	1,1	0,64
Portugal	2,7	2,59	2,5	1,73
Griechenland	3,7	3,12	3,2	1,88
Spanien	6,7	1,20	3,8	0,46
Luxemburg	-0,1	0,57	0,1	k.A.

Quelle: *Dresdner Bank*, Herausforderung EU-Erweiterung. Reformchancen nutzen – Reformen vorantreiben, Frankfurt a.M. 2001, S. 31.

Weise u.a. errechnen eine geringere finanzielle Belastung der Nettozahler durch die EU-Erweiterung als die *Dresdner Bank*, weil sie unterstellen, daß beim Ausbleiben substantieller Reformen in der Agrar- und Strukturpolitik die Staaten der EU-15 insbesondere in der Strukturpolitik gravierende finanzielle Einbußen hinzunehmen hätten, da ihnen nur geringere Beträge in der Ziel-1-Förderung durch die Senkung des durchschnittlichen Wohlstandsniveaus (75%-Grenze) gewährt würden.<sup>35</sup> Die Altmitglieder müßten Teile ihres Besitzstandes aufgeben.

Nach denselben Autoren würden sich die durch die Erweiterung im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik verursachten Nettozahlungen für Deutschland im Jahr 2007 um 2 694,021 Mio. Euro pro Jahr für die EU-27 und im Jahr 2013 um 3 363,444 Mio. Euro erhöhen. Verallgemeinernd läßt sich demnach konstatieren, daß die Nettobelastungen für Deutschland um so geringer ausfielen, je entschiedener die Reform der Agrar- und Strukturpolitik vorangetrieben würde. Bei weitgehenden Reformen würden sich

<sup>34</sup> Außerdem wird unterstellt, daß sich die EU – wie bisher – um Beitragsgerechtigkeit durch Berücksichtigung des Anteils am EU-BIP bemüht und daß der Korrekturmechanismus für Großbritannien ausgesetzt ist. Vgl. ebd., S. 31.

<sup>34</sup> Vgl. ebd., S. 29.

<sup>35</sup> Dieser Mechanismus wird in diesem Abschnitt weiter unten unter (4) erläutert.



für Deutschland 2007 die zusätzlichen jährlichen Belastungen auf 922,498 Mio. Euro und im Jahr 2013 auf 873,516 Mio. Euro vermindern.<sup>36</sup> Wie Tabelle 9 (im Anhang, S. 56) verdeutlicht, ist das Reforminteresse bei vielen Nettozahlern gegeben. Blicke es beim Status quo in der Agrar- und Strukturpolitik, hätte zum Beispiel Großbritannien 2013 für die EU-27 140 Euro pro Kopf der Bevölkerung aufzubringen. Käme es zu entschiedenen Reformen, würde sich der Betrag auf 115,4 Euro pro Kopf verringern. Zum Vergleich: Von 1995 bis 1999 hatte Großbritannien 30,5 Euro pro Kopf jährlich aufzubringen. Frankreich wiederum hätte 2013 vom Status quo in der EU-27 relativ mehr Vorteile (weniger Nettoleistungen) als von einer entschiedenen Reform. Die Interessenlage variiert also durchaus unter den Nettozahlern.

Nach Schrumpf/Budde vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) wären die jährlichen zusätzlichen Belastungen für Deutschland zwar höher als nach der Prognose von Weise u.a., aber geringer als nach jener der Dresdner Bank. Die der RWI-Prognose zugrundegelegten Annahmen weichen allerdings auch von denen der übrigen Kostenschätzungen ab.<sup>37</sup> Schrumpf/Budde rechnen damit, daß Deutschland bei einer Erweiterung der EU um fünf neue Mitglieder 3,2 Mrd. Euro jährlich zusätzlich für die Strukturpolitik aufzubringen hätte, bei der Erweiterung zur EU-27 3,6 Mrd. Euro jährlich.

(4) Treten in Zukunft Staaten mit erheblichen Entwicklungsrückständen der EU bei, wird die EU statistisch ärmer: Auf Grundlage der vorliegenden Daten würde der Durchschnitt des Pro-Kopf-BIP durch Berücksichtigung der zwölf Bewerberländer um 18% sinken. Das hat Konsequenzen für die jetzt im Rahmen des Ziels 1 geförderten Regionen in der EU-15. Wie die Kommission errechnet hat, würden 27 Regionen mit insgesamt 49 Millionen Einwohnern, die in der jetzigen Union noch unter der 75%-Grenze liegen und sich als Ziel-1-Gebiet qualifizieren, nach der Erweiterung zur EU-27 aus der Förderung herausfallen.<sup>38</sup> Das Pro-Kopf-BIP in den Ziel-1-Regionen betrug 1998 durchschnittlich 66% des EU-Durchschnitts, in einer auf 27 Mitglieder erweiterten EU würde es sich in den rückständigen Regionen auf 48% reduzieren.

Tabelle 6 (S. 21) hat verdeutlicht, daß eine strikte Wahrung der 75%-Grenze die Förderung der EU-Altmitglieder ganz erheblich reduzieren

<sup>36</sup> Diese Beträge ergeben sich jeweils aus der Differenz zwischen den jährlichen Pro-Kopf-Beträgen 1995–1999 und den Jahresleistungen 2007 bzw. 2013, multipliziert mit der Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten.

<sup>37</sup> Schrumpf/Budde legen die Annahme zugrunde, daß das Kriterium für die Qualifikation zur Ziel-1-Förderung von 75% auf einen höheren Wert (81,7% für die EU-20 und 86,7% für die EU-27) angehoben wird, womit mehr Regionen der EU-15 in der Ziel-1-Förderung verbleiben würden, als wenn am 75%-Kriterium festgehalten würde. Außerdem wird eine volle Ausschöpfung der 1,27%-Obergrenze für den EU-Haushalt unterstellt. Vgl. Heinz Schrumpf/Rüdiger Budde, Die Auswirkungen der Osterweiterung auf die Regionalpolitik der Europäischen Union, hrsg. vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (Essen), Essen 2001 (Schriften und Materialien zur Regionalforschung, Heft 8), S. 39.

<sup>38</sup> Vgl. Europäische Kommission (Hg.), Einheit Europas, S. 9.

würde. Nach den Annahmen von Weise u.a. würden die 2005 noch in Höhe von 29 595 Mio. Euro der EU-15 zur Verfügung stehenden Fördermittel im Jahr 2007 schon auf 15 365 Mio. Euro halbiert sein und 2013 nur noch 5898 Mio. Euro ausmachen. Schrumpf/Budde gehen mit 17 257 Mio. Euro (EU-20) und 4977 Mio. Euro (EU-27) von analogen Entwicklungen aus.

Bei einer Erweiterung um alle zwölf Beitrittskandidaten würde sich die in der EU-15 in Ziel-1-Regionen lebende und damit auch von der Strukturpolitik begünstigte Bevölkerung von derzeit 83,226 Mio. Personen auf 17,862 Mio. verringern. Nur noch 21% der jetzt in Ziel 1 begünstigten Bevölkerung kämen dann in der Finanzperiode 2007–2013 in den Genuß der Förderung.

Aus ökonomischer Sicht und unter Berücksichtigung der einschlägigen Vertragsbestimmungen wären die geschilderten Entwicklungen durchaus hinzunehmen. Die 75%-Grenze ist nicht im EG-Vertrag, sondern in einer Rahmenverordnung festgelegt, die für jede Finanzperiode neu zu verabschiedet ist.<sup>39</sup> Die EU ist danach nicht zur Gewährung bestimmter, absolut definierter Förderbeträge verpflichtet. Gleichwohl muß man politische Aspekte berücksichtigen. Mitgliedsländer wie Spanien haben denn auch schon unmißverständlich klargemacht, daß sie nicht bereit sind, wegen der Erweiterung auf bisher gewährte Fördermittel zu verzichten.

(5) Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird die Erweiterung der EU um bis zu zwölf neue Mitgliedsländer die *Verwaltungskapazitäten der Kommission überfordern*. Wie bereits erwähnt, werden Mittel der EU im Rahmen der Programmplanung zur Verfügung gestellt.<sup>40</sup> Noch bevor der erste Euro für ein regionalpolitisch (Ziele 1 und 2) oder horizontal (Ziel 3) ausgerichtetes Projekt als europäische Kofinanzierung bereitgestellt werden kann, müssen die nationalen Empfänger Entwicklungspläne aufstellen, die von der Kommission zu prüfen sind. Die Kommission legt im Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat das Gemeinschaftliche Förderkonzept fest. Darin sind die geplanten Maßnahmen detailliert und quantifiziert zu beschreiben. Daß die Kommission dabei genau über die Lage in den Regionen informiert sein muß, liegt auf der Hand. Abbildung 8 (im Anhang, S. 57) veranschaulicht den recht komplexen und auch in bezug auf die administrativen Aufgaben anspruchsvollen Prozeß.

Natürlich ließe sich die Verwaltungskapazität der Kommission personell und technisch erweitern und aufstocken. Doch schon jetzt deutet vieles darauf hin, daß die Verwaltung und Zentralisierung ihrer Aufgaben eine kritische Größenordnung erreicht hat. Bei einem Ausbau der Verwaltungskapazitäten würde sich das verstärkt nachteilig bemerkbar machen.

In einer um bis zu zwölf Mitgliedstaaten erweiterten EU hätte die Kommission nicht nur dafür Sorge zu tragen, daß kompatible Regionaldaten vom Atlantik bis an die Grenze zu Rußland und das Schwarze Meer vorliegen, sie müßte für diesen ausgedehnten Raum auch detaillierte Regionalpläne und -programme entwickeln und beurteilen können. Auch muß

<sup>39</sup> Vgl. zur Erläuterung des »institutionell-rechtlichen Kontexts« der Strukturpolitik ausführlich Axt, Solidarität und Wettbewerb, S. 67ff.

<sup>40</sup> Vgl. ausführlich Axt, EU-Strukturpolitik, S. 123ff.

die Kommission in allen relevanten Begleitausschüssen für die mit europäischen Mitteln kofinanzierten Projekte vertreten sein. Die beschriebenen Probleme verschärfen sich dadurch, daß in den Beitrittsländern auf nationaler und insbesondere auf regionaler Ebene noch keineswegs die Verwaltungsstrukturen bestehen, die für die Programmplanung im Rahmen der europäischen Strukturpolitik erforderlich sind. Hier kommt also zusätzliche Arbeit auf die Kommission zu. Derzeit angestellte Reformüberlegungen beschäftigen sich daher auch immer wieder mit der Frage, wie Verwaltungsaufgaben von der Kommission auf nationale und regionale Einheiten verlagert werden könnten.

## Reformmodelle in der Perspektive von 2006

Für eine durchgreifende Überarbeitung der EU-Strukturpolitik ist die Antwort auf zwei Fragen entscheidend:

*Erstens:* Wie sollte eine Reform aussehen, die zumindest folgenden Ansprüchen genügen kann: ökonomischer Mitteleinsatz, Erzielung eines »europäischen Mehrwerts« und Orientierung am Subsidiaritätsprinzip?<sup>41</sup>

*Zweitens:* Ob und wie sind Reformkonzepte politisch umzusetzen? Bindungen an rechtsgültige Verträge sind ebenso zu berücksichtigen wie Möglichkeiten der Interessendurchsetzung durch die Mitgliedstaaten. Bei letzterem gilt es insbesondere, die spezifischen Entscheidungsverfahren einzubeziehen.

Soweit die Politik in Deutschland überhaupt Reformvorstellungen präsentiert hat, war die Forderung nach einer partiellen »Renationalisierung« der Strukturpolitik ein zentrales Element.<sup>42</sup> Schon 1996 hatte die Bayerische Staatsregierung vorgeschlagen, auf die Programmplanung und auf Rahmenvorgaben durch die Kommission zu verzichten. Statt dessen sollte die Stellung der Regionen durch Zuteilung ungebundener Mittel aufgewertet werden. Erhöhte Kofinanzierungsbeträge (bis zu 50%) sollten dann dafür sorgen, daß die Mittel sachgerecht verwendet werden.<sup>43</sup>

Dem SPD-Bundesparteitag im November 2001 wurde ein maßgeblich auf Bundeskanzler Gerhard Schröder zurückgehender europapolitischer Leitantrag vorgelegt, in dem unter Berufung auf die Prinzipien der Bürgernähe und Solidarität gefordert wird, »daß Aufgaben, die durch die Mitgliedstaaten entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sachgerechter wahrgenommen werden können, auf die nationale Ebene zurückverlagert werden, wenn dies den Binnenmarkt nicht gefährdet. Dies gilt insbesondere für die Kompetenzen der EU in den Bereichen Agrar- und Strukturpolitik, um den Spielraum für eine eigenständige Regional- und Strukturpolitik der Mitgliedstaaten auszuweiten.«<sup>44</sup>

Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Wolfgang Clement hat die Grundgedanken beider Stellungnahmen weiter präzisiert. Er kritisiert, daß die Länder im Rahmen der EU-Strukturpolitik in ihrem ureigenen Aufgabenbereich, der Regionalförderung, Kompetenzen verloren hätten. Außerhalb der von der Europäischen Kommission festgelegten Fördergebiete hätten die Länder praktisch keinen eigenen Förderspielraum mehr. Clement verlangt daher eine Neuausrichtung der Strukturpolitik. Für den

<sup>41</sup> Vgl. ausführlich Axt, Solidarität und Wettbewerb, S. 41ff.

<sup>42</sup> Zur Darstellung der relevanten Reformvorstellungen vgl. in systematisierender Form: ebd., S. 203ff.

<sup>43</sup> Vgl. Bayerische Staatskanzlei (Hg.), Positionspapier der Bayerischen Staatsregierung für eine Reform der Struktur- und Regionalpolitik der EU vom 17. September 1996, in: Euro Aktuell, (25.9.1996) 145.

<sup>44</sup> Leitantrag »Verantwortung für Europa« für den SPD-Bundesparteitag in Nürnberg, 19.-23.11.2001 (Entwurf, Stand 30.4.2001), S. 12.

Regierungschef eines Landes, das immerhin ganz erhebliche Mittel insbesondere für große Teile des im Strukturwandel befindlichen Ruhrgebiets im Rahmen der Ziel-2-Förderung erhält, ist eine Feststellung wie die folgende schon bemerkenswert: »Das Bestreben aller, auch der reichsten Regionen, möglichst viel Geld aus Brüssel abzurufen, muß wirksam durchkreuzt werden.«<sup>45</sup> Von den 30 Mrd. Euro für die Strukturpolitik würden jährlich rund 15 Mrd. Euro zwischen den reichen Mitgliedstaaten hin- und hergeschoben, während nur 15 Mrd. Euro in die vier ärmeren Mitgliedstaaten gelangten. »Das Geld, das Nordrhein-Westfalen heute für seine Ziel-2-Gebiete erhält, stammt letztlich von den nordrhein-westfälischen Steuerzahlern. Ein solcher Geldfluß von NRW über Berlin und Brüssel zurück nach NRW beschäftigt eine große Verwaltungsmaschinerie, bringt aber fiskalisch nichts und strukturpolitisch wenig, er engt eher die Spielräume der Regionen zusätzlich ein.«<sup>46</sup> Als Alternative sieht Clement das Modell eines Finanzausgleichs zwischen armen und reichen Mitgliedstaaten, das sich am Kohäsionsfonds und seinen Zuteilungskriterien (z.Z. 90% des durchschnittlichen EU-BSP pro Kopf) orientieren könnte. Den wohlhabenderen Staaten sollten Mittel gestrichen werden. Im Gegenzug sollten sie ermächtigt werden, wieder eigenständig Strukturpolitik zu betreiben. Auch Clement befürwortet einen »Wettbewerb der Regionen«.

Die zitierten Äußerungen prominenter Politiker geben Hinweise auf mögliche Weichenstellungen für eine Strukturpolitikreform. Detaillierte Reformkonzepte stellen sie freilich noch nicht dar. Im Hinblick auf solche Konzepte sind zumindest vier Fragen zu beantworten:

1. Wie läßt sich das Ziel einer Konzentration der Förderung auf die bedürftigsten Regionen und Bevölkerungsgruppen erreichen? In der Wissenschaft besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, daß zu diesem Zweck zumindest auf die jetzigen Ziele 2 und 3 verzichtet werden muß und die Förderung, sofern notwendig, auf nationaler Ebene vorzunehmen ist.
2. Sollte an der jetzigen Bindung der Mittelvergabe an konkrete und von der Kommission zu prüfende Programme festgehalten werden? Für eine gebundene Mittelvergabe spricht, daß auf diese Weise die Verwendung der Mittel kontrolliert werden kann. Dagegen spricht das Prinzip der Eigenverantwortung und das Festhalten an der regionalen Handlungsfähigkeit. Mit der Mittelbindung verknüpft ist zudem eine Aufblähung der administrativen Aufgaben der Kommission.
3. Soll bei der Verteilung der Mittel der Wohlstand (BIP pro Kopf und evtl. weitere Indikatoren) in den Regionen oder in den Staaten zugrunde gelegt werden? Der erste Ansatz entspricht der jetzigen Ziel-1-Förderung, der zweite den Prinzipien des Kohäsionsfonds.

<sup>45</sup> Vortrag von Ministerpräsident Wolfgang Clement im Rahmen der Reihe Forum Constitutionis Europae des Walter-Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin am 12. Februar 2001, Europa gestalten – nicht verwalten. Die Kompetenzordnung der Europäischen Union nach Nizza (hektographiertes Redemanuskript), S. 12.

<sup>46</sup> Ebd.

4. Welches Kriterium beim Pro-Kopf-BIP soll künftig maßgeblich sein? Die Spannbreite variiert von 75% bis 90%. Es gilt die Annahme: Je strikter an der 75%-Grenze festgehalten würde, desto mehr verlören die Altmitglieder. Umgekehrt würde sich die Förderung zugunsten der Neumitglieder keineswegs signifikant erhöhen, wenn sich die Fördergrenze der 90%-Marke näherte, weil die Masse der Regionen in den Beitrittsländern den Förderkriterien der 75%-Grenze entspräche. Mit der Erhöhung der Fördergrenze kämen also nur wenig neue Regionen hinzu.

Ansätze für Antworten auf diese Grundfragen bieten in der wissenschaftlichen Politikberatung derzeit zwei Grundmuster von Reformvorstellungen: ein »regionenzentriertes« und ein »staatenzentriertes«.

### Regionenzentrierte Reform<sup>47</sup>

- Das Ziel der Konzentration wird durch den *Verzicht auf eine europäische Förderung in den Zielen 2 und 3* erreicht. Die Förderung wird wieder im Wettbewerb (zwischen Staaten und Regionen) um die jeweils angemessene strukturpolitische Begünstigung stattfinden. Der Effekt kann auch darin bestehen, daß die Staaten auf eine Förderung verzichten. Das Prinzip des »fiskalischen Föderalismus« macht sich auf diese Weise bemerkbar.<sup>48</sup> Ziel 1 wird im Grundsatz beibehalten. Mit der Konzentration auf dieses Ziel käme man dem »Nettofondsprinzip« bedeutend näher.<sup>49</sup> Die auf europäischer Ebene nicht mehr benötigten Mittel werden einerseits zur Finanzierung der EU-Erweiterung genutzt und andererseits den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt.
- Als Maximalziel wird auf die *Bindung der Mittelvergabe verzichtet*. Die Programmplanung und die ausgedehnten administrativen Aktivitäten der Kommission entfielen. Lediglich im Interesse der politischen Durchsetzbarkeit des Modells könnte in einer Zwischenphase an der Mittelbindung festgehalten werden. Die Eigenverantwortung der Regionen wird dadurch gestärkt, daß sich die Beihilfenkontrolle der Europäischen Kommission auf die Sicherstellung eines funktionierenden Wettbewerbs konzentriert und selbst keine kohäsionspolitischen Absichten verfolgt.
- Einer EU-Förderung wird das *Wohlstandsniveau in den Regionen* zugrunde gelegt. Die förderungswürdigen Regionen qualifizieren sich durch einen definierten Abstand zum EU-Durchschnitt. Die bisherige doppelte Begünstigung der Regionen in den Kohäsionsländern – zum einen durch Einbeziehung großer Teile ihres Staatsgebiets und zum anderen

<sup>47</sup> Dieses Modell ist bislang wohl am ausführlichsten vom Autor selbst entwickelt worden. Vgl. Axt, Solidarität und Wettbewerb, S. 228–282.

<sup>48</sup> Ein Mangel der derzeitigen EU-Strukturpolitik besteht darin, daß Empfänger diese Begünstigung oftmals als »kostenlos« betrachten, weil der Eigenbeitrag gering ist. Nach dem Prinzip des fiskalischen Föderalismus ist das Kostenbewußtsein zu stärken, indem man die Nutzer eines öffentlichen Guts für die Aufbringung seiner Kosten verantwortlich macht.

<sup>49</sup> Das Nettofondsprinzip besagt, daß Zuwendungen zugunsten der wohlhabenden Staaten unterbleiben und daß ausschließlich Transfers von den »reicheren« in die »ärmeren« Staaten stattfinden.

durch besonders hohe Pro-Kopf-Fördersätze – entfällt. Die Förderung je Anwohner wird angeglichen.

- Das *Förderkriterium* wird auf 75% des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftstandards festgelegt. Für alle Staaten wird die EU-Förder-summe auf 3% des nationalen BIP begrenzt. Die der Währungsunion angehörenden Staaten erhalten keine Förderung mehr aus dem Kohäsionsfonds. Die nationale Kofinanzierung wird in der Regel auf 50% angehoben.

Die kumulierten finanziellen Effekte wären bei Verwirklichung dieses Reformvorschlags – berechnet auf die Förderperiode 2000 bis 2006 – beachtlich:<sup>50</sup>

1. Die für die EU-Strukturpolitik benötigten Mittel würden sich mehr als *halbieren*. Statt der von der Kommission im Rahmen der Agenda 2000 vorgeschlagenen 239,4 Mrd. Euro wären nur 111 Mrd. Euro für die Periode 2000 bis 2006 erforderlich.<sup>51</sup>
2. Gut die  *Hälfte* bzw. rund 69 Mrd. Euro des eingesparten Betrags könnten den Mitgliedstaaten wieder verfügbar gemacht werden, um die Strukturpolitik in den aus der europäischen Förderung herausfallenden Zielen auf  *nationaler Ebene* zu betreiben, sofern notwendig. Die Mitgliedstaaten und Regionen müssten dafür wieder die Verantwortung tragen.
3. 18% der eingesparten Mittel bzw. 23 Mrd. Euro würden den Finanzspielraum zugunsten der  *Beitrittsländer* erweitern. Damit entspräche der verfügbare Finanzrahmen dem, was in plausiblen Prognosen für erforderlich gehalten wird.
4. Mit wiederum 18% der Mittel bzw. 23 Mrd. Euro könnte man die  *Nettozahler entlasten* . Geht man von der Nettoposition eines Landes als Kriterium für die Verteilung der Rückflüsse aus, dann würde beispielsweise Deutschland, dessen Nettoposition 60% beträgt, mit knapp 13,9 Mrd. Euro begünstigt.
5. 10% bzw. knapp 13 Mrd. Euro könnten zum  *phasing-out* für die Länder der EU-15 genutzt werden, insbesondere für den Fortfall der Begünstigung aus dem Kohäsionsfonds.

Im Ergebnis würden vor allem  *ausreichend Reserven für die anstehende EU-Erweiterung* gebildet. Bei den Altmitgliedern würde die Förderung auf jene Regionen und Bevölkerungsgruppen konzentriert, deren Bedürftigkeit am größten ist. Die finanziellen Effekte für die Mitgliedstaaten lassen sich in einem Konsolidierungsprofil zusammenfassen:<sup>52</sup>

- Unter den Kohäsionsländern Spanien, Portugal, Griechenland und Irland wäre nur Spanien vom Wegfall der Förderung in den Zielen 2 und 3 betroffen, die übrigen Länder erhalten keine Förderung außerhalb von

<sup>50</sup> Hier können nur die Ergebnisse beschrieben werden, nicht aber die Wege, auf denen die finanziellen Effekte zustande kommen. Vgl. dazu Axt, Solidarität und Wettbewerb, S. 234ff; dort auch eine ausführliche inhaltliche Begründung dieser Reformvariante.

<sup>51</sup> Hier wird mit den Zahlen der Agenda 2000 operiert. Der Europäische Rat hat diesen Finanzansatz, wie oben geschildert, leicht reduziert. Das ändert jedoch nichts an den Verteilungsrelationen, auf die es hier ankommt.

<sup>52</sup> Vgl. Axt, Solidarität und Wettbewerb, S. 270ff.

Ziel 1.<sup>53</sup> Die Aufhebung der Doppelbegünstigung würde sich indes in überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Förderbeträgen bemerkbar machen.

- ▶ Finnland, Luxemburg, Dänemark und Schweden können als »Ziel-2- und -3-Klientel« verstanden werden. Sie wären vom Fortfall der entsprechenden Förderung auf EU-Ebene betroffen. Sachlich kann diese Förderung jedoch kaum gerechtfertigt werden. Diese Staaten sind denn auch wohl vornehmlich in die Förderung einbezogen worden, um ihre Akzeptanz für die Strukturpolitik sicherzustellen.
- ▶ Daß die Ziel-1-Förderung (1994–1999) bzw. die *phasing-out*-Mittel für Belgien und die Niederlande wegfallen, kann nicht ernsthaft beklagt werden, weil diese Staaten nur auf politischen Druck hin überhaupt in die Förderung aufgenommen worden sind.
- ▶ Frankreich, Großbritannien und Österreich weisen keine gravierenden regionalen Disparitäten auf und wären damit vom Wegfall der Ziel-2- und -3-Förderung betroffen. Weil sie eher bescheidene Summen in Ziel 1 erhalten, wäre ihre Zustimmung zu diesem Reformmodell eher gering.
- ▶ Deutschland und Italien schließlich könnten ihre gravierenden regionalen Disparitäten auch weiterhin durch die Ziel-1-Förderung ausgleichen. Demgegenüber wäre der Wegfall der Förderung in den Zielen 2 und 3 zweitrangig.

## Staatenzentrierte Reform

Die von einem staatenzentrierten Ansatz ausgehenden Reformvorschläge sind bislang lediglich in Grundzügen ausgearbeitet worden. Der Fokus lag zumeist auf den finanziellen Implikationen.

- ▶ Auch hier wird das Ziel der Konzentration vornehmlich durch den *Wegfall der Förderziele 2 und 3* erreicht. Einige Ansätze regen sogar den *Verzicht auf Ziel 1* an. Lediglich die Förderung aus dem Kohäsionsfonds solle dann noch Bestand haben.<sup>54</sup>
- ▶ Das Prinzip der *Mittelbindung* an konkrete Programme wird *aufgeweicht*, die Rolle der Kommission damit erheblich eingeschränkt. Am weitesten

<sup>53</sup> Daß Irland aufgrund seines wirtschaftlichen Aufholprozesses zum Teil aus der Ziel-1-Förderung herausgefallen ist, bleibt hier zunächst unberücksichtigt.

<sup>54</sup> Für den Verzicht auf Ziel 2 und 3 plädieren: Christian Weise u.a., EU-Osterweiterung finanzierbar – Reformdruck wächst. Szenarien für den EU-Haushalt 2007 und 2013, in: DIW-Wochenbericht, 68 (2001) 36. Das entspricht den seit langem vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung erhobenen Forderungen. Für den Wegfall von Ziel 2 votieren Schrumpf/Budde, Die Auswirkungen der Osterweiterung. Zur Zukunft des Ziels 3 wird explizit keine Aussage getroffen. Implizit wird aber von der Fortführung der Förderung auf EU-Ebene ausgegangen. Als Vertreter des Kieler Instituts für Weltwirtschaft regt Jürgen Stehm an (Agenda 2000: Ouvertüre oder Finale der Reformen im Zuge der EU-Osterweiterung?, Kiel: Institut für Weltwirtschaft, März 1999 [Kieler Diskussionsbeiträge 336]), nicht nur auf die Ziele 2 und 3, sondern auch auf die Förderung in Ziel 1 zu verzichten und statt dessen Finanztransfers im Rahmen des Kohäsionsfonds zu organisieren. Implizit gehen auch Wolfgang Quaisser/John Hall (Making the European Union Fit for Eastern Enlargement, in: Internationale Politik und Gesellschaft, [2001] 3, S. 268–275, hier zit. nach vorab zur Verfügung gestelltem Manuskript) von ähnlichen Annahmen aus.



geht der Vorschlag, auf eine Mittelbindung gänzlich zu verzichten.<sup>55</sup> Etwas weniger radikal ist die Variante, die Förderung auf Maßnahmen im Bereich der Infrastrukturinvestitionen, des Umweltschutzes und der Verbesserung des Humankapitals zu konzentrieren.<sup>56</sup> Um die Kommission von der administrativen Arbeit zu entlasten, schlägt wiederum eine andere Variante vor, die Verwendung der EU-Mittel lediglich an europaweiten Standards auszurichten. Auf die Ex-ante-Evaluationen soll zugunsten von Ex-post-Evaluationen verzichtet werden.<sup>57</sup>

- Die Staaten stehen im Zentrum – und zwar in doppelter Hinsicht: Erstens soll das *nationale* und nicht mehr das regionale *Wohlstandsniveau* zur Förderung durch die EU berechtigen. Das bedeutet zum Beispiel, daß Deutschland mit seinem relativ hohen nationalen BIP pro Kopf trotz erheblicher regionaler Disparitäten nicht mehr gefördert würde. Zweitens wird es weitgehend den Staaten überlassen, über den *Mitteleinsatz* zu befinden.
- Die Spannbreite der Zuteilungskriterien variiert bei den Vorschlägen von 75% bis 90%. Der letztere Wert liegt naturgemäß der Variante zugrunde, die lediglich den Kohäsionsfonds fortführen will.<sup>58</sup> Innovativ sind jene Ansätze, die die finanziellen Implikationen einer *Variation der Zuteilungskriterien* zwischen 75% und bis zu 90% kalkulieren.<sup>59</sup> Diese Varianten greifen Anregungen auf, die die Kommission in ihrem zweiten Kohäsionsbericht gegeben hat.

Wie bereits geschildert, wird mit der EU-Erweiterung das durchschnittliche Wohlstandsniveau, gemessen am BIP pro Kopf, deutlich verringert. Als Folge würden etliche Regionen in der EU-15, die derzeit noch im Rahmen von Ziel 1 im Sinne des 75%-Kriteriums gefördert werden, aus der Förderung herausfallen. Gerade das will aber die Kommission – nicht zuletzt aus politischen Gründen – vermeiden. Sie fürchtet offensichtlich um die Akzeptanz der Strukturpolitik, aber auch um ihre aktive Rolle in diesem Politikfeld. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission vier alternative Varianten vorgeschlagen:

*Erstens* könnte das jetzige Förderkriterium von 75% beibehalten werden. In diesem Fall würde sich in der EU-27 jener Teil der Bevölkerung, der in der EU-15 förderfähig war, um mehr als die Hälfte verringern.<sup>60</sup> Die für Süditalien bereitgestellten Mittel würden um ca. 92%, für Spanien um 62% und für Ostdeutschland um 80% schrumpfen.<sup>61</sup>

*Zweitens* könnten die Effekte der ersten Variante durch die Gewährung von Mitteln für *phasing-out* (Auslaufphase) abgefedert werden. Langfristig würden Griechenland, Spanien, Italien und Portugal schlechter dastehen.

<sup>55</sup> Vgl. Stehn, Agenda 2000, S. 14.

<sup>56</sup> Vgl. Schrumpff/Budde, Die Auswirkungen der Osterweiterung, S. 43.

<sup>57</sup> Vgl. Quaisser/Hall, Making the European Union, S. 9.

<sup>58</sup> Vgl. Stehn, Agenda 2000.

<sup>59</sup> Vgl. Weise u.a., EU-Osterweiterung finanzierbar – Reformdruck wächst, und Schrumpff/Budde, Die Auswirkungen der Osterweiterung.

<sup>60</sup> Vgl. Europäische Kommission (Hg.), Einheit Europas, S. XXXI.

<sup>61</sup> Vgl. Schrumpff/Budde, Die Auswirkungen der Osterweiterung, S. 36.

*Drittens* könnte der Grenzwert von 75% angehoben werden, womit sich der Besitzstand der jetzigen Ziel-1-Regionen der EU-15 sichern ließe.

*Viertens* könnten auch zwei unterschiedliche Grenzwerte (einer für die EU-15 und einer für die Beitrittsländer) festgelegt werden. Eine solche abgestufte Förderpolitik ist jedoch schon im Rahmen der Diskussion über die Agenda 2000 als politisch inakzeptabel zurückgewiesen worden.

Die dritte Variante wird eindeutig von der Kommission bevorzugt. Von wissenschaftlicher Seite sind inzwischen alternative Kalkulationen der finanziellen Effekte dieses Vorschlags vorgelegt worden, auf die abschließend eingegangen werden soll.

Wie Tabelle 10 (S. 34) nachweist, würde sich die Anhebung der Förderungsschwelle deutlich zugunsten der EU-Altmitglieder und ihrer Ziel-1-Regionen auswirken. Würde man die EU um fünf neue Staaten erweitern und dabei an der 75%-Schwelle festhalten, verringerte sich die Förderung der Ziel-1-Gebiete in der EU-15 von 17,2 Mrd. Euro auf 10,4 Mrd. Euro. Bei einer Anhebung des Grenzwerts auf 81,7% würden die Altmitglieder mit 12,6 Mrd. Euro schon besser gestellt. An der Förderung für die Beitrittsländer änderte sich nichts. Im Falle einer Erweiterung der EU auf 27 Mitglieder wären die Folgen eines Festhaltens an der 75%-Grenze noch gravierender: Ihre Förderung fiel von 17,2 Mrd. Euro auf knapp 5 Mrd. Euro. Durch die Anhebung des Förderkriteriums auf 86,7% würde die EU-15 allerdings wieder mit knapp 9 Mrd. Euro stärker begünstigt. An der Förderung der Beitrittsländer würde sich nichts wesentliches ändern.<sup>62</sup>

Natürlich erhöht sich der für die Strukturpolitik erforderliche Gesamtbetrag: Die Erweiterung der EU um fünf neue Mitglieder würde – bei Festhalten an der 75%-Grenze – gut 11 Mrd. Euro mehr erfordern. Bei einer EU-27 wären es beim gleichen Grenzwert rund 15 Mrd. Euro.<sup>63</sup> Für die neuen Mitgliedsländer müßten bei der EU-20 – sowohl beim 75%- als auch beim 81,7%-Kriterium – knapp 18,5 Mrd. Euro bereitgestellt werden. In der EU-27 wären es gut 27,3 Mrd. Euro für alle 12 Beitrittsländer beim 75%-Grenzwert und 27,8 Mrd. Euro bei der 86,7%-Schwelle. Nur unter der Annahme, daß die 1,27%-Grenze für die Eigenmittel der EU voll ausgeschöpft würde und eine kostenneutrale Übertragung der Agrarpolitik auf die Beitrittsländer gelänge, wären die erweiterungsbedingten Ausgaben in der Strukturpolitik in dem von der Agenda 2000 gesetzten Rahmen zu finanzieren. Da aber insbesondere die letzte Annahme wenig realistisch ist, bestätigt sich, daß die Berliner Beschlüsse zur Agenda 2000 die Union »nicht erweiterungsfähig gemacht haben«.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Lediglich bei den ersten fünf beigetretenen Mitgliedern würde der Förderbetrag ein wenig reduziert, wenn weitere sieben Staaten der Union beitreten. Diese Kalkulation geht also von einem Szenario aus, bei dem sich zunächst fünf und dann weitere sieben Staaten der EU anschließen.

<sup>63</sup> Bei diesem Vergleich wird der Status quo der Förderung in der EU-15 zugrunde gelegt, werden also die erweiterungsbedingten Folgen einer Reduzierung der Förderung zugunsten der EU-15 ignoriert.

<sup>64</sup> Schrumpf/Budde, Die Auswirkungen der Osterweiterung, S. 41.

**Tabelle 10**

**Auswirkungen einer Veränderung der Förderschwellen auf die erweiterungsbedingten Ausgaben in der Strukturpolitik (in Mio. Euro in Kaufkraftstandards auf der Basis 1997)**

Fördergrenze	EU-15	EU-20		EU-27	
	75%	75%	81,7%	75%	86,7%
EU-15	17 256,7	10 412,3	12 693,9	4 976,5	8 962,1
Beitritts- länder EU-20		18 476,0	18 476,0	17 277,6	17 735,5
Beitritts- länder EU-27				10 135,2	10 135,2
Insgesamt	17 256,7	28 888,4	31 169,9	32 389,3	36 832,9

Quelle: Heinz *Schrumpf*/Rüdiger *Budde*, Die Auswirkungen der Osterweiterung auf die Regionalpolitik der Europäischen Union, hrsg. vom *Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung* (Essen), Essen 2001 (Schriften und Materialien zur Regionalforschung, Heft 8), S. 37.

Die Autorengruppe um Weise vergleicht in ihrer Kostenkalkulation den Status quo (Förderschwelle von 75%) mit einer moderaten (Grenze von 80%) und einer entschiedenen Reform (Grenzwert von 90%). Bei der ersten Reformvariante wird außerdem die weitere Förderung in den Zielen 2 und 3 von gut 30% auf 10% gekürzt. Bei der entschiedenen Reformalternative wird der Grenzwert von 90% auf Mitgliedstaaten bezogen. Der Abbau regionaler Disparitäten wird zur nationalen Angelegenheit erklärt.<sup>65</sup>

Wie Tabelle 11 (im Anhang, S. 58) zeigt, würde sich die Förderung der EU-15 zwischen 2007 und 2013 von 27,4 Mrd. Euro auf 21,4 Mrd. Euro verringern, weil Regionen durch Überschreiten der 75%-Grenze den Förderstatus verlieren. Bei einem Beitritt von zwölf neuen Staaten würde sich die Förderung der EU-15 im Jahr 2007 nahezu halbieren und 2013 nur noch gut ein Viertel der Fördersumme einer nicht erweiterten EU betragen. Was den Altmitgliedern verlorengeht, kommt den neuen Mitgliedern zugute. Die 2007 für die EU-27 aufzubringenden Beträge würden sich daher nur unwesentlich von denen unterscheiden, die für die EU-15 erforderlich wären, wenn jeweils an der 75%-Grenze festgehalten würde. Im Jahr 2013 würden sich die Förderbeträge freilich mit knapp 30 Mrd. Euro gegenüber der EU-15 mit 21,4 Mrd. Euro erhöhen. Dabei wird immer unterstellt, daß die EU-15 den Verlust der Förderung in all den Regionen hinnehmen müßte, die wegen der erweiterungsbedingten Senkung des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP über der 75%-Grenze lägen. Bei der entschiedenen Reform wären die für die Strukturpolitik aufzubringenden Beträge vergleichsweise am niedrigsten.

Sowohl der regionen- als auch der staatenzentrierte Ansatz haben – jenseits der finanziellen Auswirkungen – Vor- und Nachteile. *Vorzüge des regionenzentrierten Modells* sind:

<sup>65</sup> In allen Varianten wird eine substantielle Übergangsregelung simuliert.

- ▶ überzeugende Konzentration der EU-Strukturpolitik auf die bedürftigsten Regionen;
- ▶ Förderung auch solcher rückständiger Regionen, die sich – wie zum Beispiel die neuen Länder in Deutschland – in relativ wohlhabenden Staaten befinden;
- ▶ Beibehaltung einer substantiellen nationalen Kofinanzierung, die dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz entspricht, was die Gefahr von Mitnahmeeffekten reduziert;
- ▶ erhöhte politische Durchsetzbarkeit, weil zumindest am Ziel 1 festgehalten und die Rolle der Kommission in der Programmplanung nicht in Frage gestellt wird;
- ▶ Beibehaltung einer gewissen Kontrolle der Mittelverwendung durch die Kommission gerade auch bei den neuen Mitgliedstaaten, die wenig Erfahrung mit Programmplanung, Monitoring und Evaluation haben;
- ▶ größere Vertragsnähe, weil es nach Artikel 158 EG-Vertrag bei der EU-Strukturpolitik um die Verringerung der »Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen« geht;
- ▶ Aufwertung der Regionen durch deren aktive Teilhabe an der Programmplanung gerade auch in Beitrittsländern mit zentralistischer Tradition.

Natürlich sind auch gewisse *Nachteile* dieser Variante nicht zu übersehen:

- ▶ Überforderung der administrativen Kapazitäten der Europäischen Kommission bei der Programmplanung wegen der flächendeckend auszuarbeitenden Regionalprogramme für die EU-27;
- ▶ Einschränkung der Eigenverantwortung der Staaten und Regionen durch die Vorgaben der Europäischen Kommission.

Als *Vorteile des staatenzentrierten Modells* können ausgemacht werden:

- ▶ Verzicht auf eine zu starke Beeinflussung regionaler Entwicklungsaktivitäten durch die Vorgaben der EU-Strukturpolitik;
- ▶ Entlastung der Kommission von administrativen Aufgaben;
- ▶ Verzicht auf flächendeckende Regionalpläne und -programme;
- ▶ Aufwertung der Eigenverantwortung von Staaten und Regionen.

Dem stehen folgende *Nachteile* gegenüber:

- ▶ inhaltliche Beschränkung der EU-Förderung auf die Bereiche Verkehr und Umwelt und damit Verzicht auf Förderung zum Beispiel von Infrastrukturinvestitionen, wenn die Förderprinzipien des Kohäsionsfonds zugrunde gelegt werden;
- ▶ Vermehrung von Mitnahmeeffekten durch geringe Sätze der nationalen Kofinanzierung (10–20%), wie dies beim Kohäsionsfonds der Fall ist;<sup>66</sup>
- ▶ Verzicht auf eine – womöglich nur vorübergehend erforderliche – Begleitung und Kontrolle von Fördermaßnahmen durch die Kommission;

<sup>66</sup> Interessanterweise will die Kommission verstärkt auf den Kohäsionsfonds für die Beitrittsländer zurückgreifen, um eine lediglich geringe Kofinanzierung zu verlangen. Vgl. *Europäische Kommission* (Hg.), *Einheit Europas*, S. XXXIV.

- ▶ geringere Entsprechung der Vorgaben des Artikels 158 EG-Vertrag durch den Wegfall des Bezugs auf die Regionen;
- ▶ Stärkung der Mitgliedstaaten zu Lasten der Regionen durch die im Kohäsionsfonds vorgesehene nationale Verwaltung der Mittel;
- ▶ nachteilige, weil zu frühzeitig erfolgende Ausrichtung der Beitrittsländer auf den Euro und die Europäische Währungsunion gemäß den Prinzipien des Kohäsionsfonds.<sup>67</sup>

Wie immer man die Reformalternativen im einzelnen auch bewerten mag – viele Fehlentwicklungen und auch Fehlallokationen knapper Finanzen könnten auf diese Weise vermieden werden. Abschließend bleibt jedoch die Frage der politischen Realisierbarkeit zu beantworten.

**67** Die Vergabe von Mitteln aus dem Kohäsionsfonds ist daran gebunden, daß die haushaltsbezogenen Konvergenzkriterien der Europäischen Währungsunion im Sinne des Art. 104c EG-Vertrag eingehalten werden. Gelingt dies den Staaten nicht, müssen sie ein entsprechendes Konvergenzprogramm vorlegen. Selbst wenn letzteres weitgehend als zielfördernd akzeptiert wird, diskutieren die Ökonomen gleichwohl, ob es für die Beitrittsländer nicht doch sinnvoll sein könnte, sich die Abwertung der eigenen Währung als Möglichkeit offenzuhalten, um so die eigene Wettbewerbsposition zu verbessern.

## Chancen zur politischen Umsetzung der Reformmodelle

Die Chancen zur Umsetzung von Reformvorhaben in der EU-Strukturpolitik sind angesichts folgender Faktoren äußerst gering:

1. die Bestimmungen im EG/EU-Vertragswerk,
2. die Verpflichtung zum Konsens bei Beschlüssen über die Grundsätze der Strukturpolitik in der mehrjährigen Finanzperiode im Europäischen Rat,
3. die bis Ende 2006 für die Entscheidung über die zentralen Verordnungen zur Strukturpolitik festgeschriebene Einstimmigkeit im Rat,
4. das durch die Interessenverflechtung begünstigte Festhalten der Mitgliedstaaten am strukturpolitischen Besitzstand;
5. das allgemeine, auf Kompromiß und Konsens ausgerichtete Verhalten der relevanten Akteure in den Entscheidungsverfahren.

(1) Mit der Einheitlichen Europäischen Akte ist der Grundsatz der »wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion« in das EG-Vertragswerk aufgenommen worden. Wenn auch im einzelnen wenig übersichtlich geregelt,<sup>68</sup> ist die EG/EU damit zur *aktiven Strukturpolitik* verpflichtet. Man kann sich den Standpunkt zu eigen machen, daß die europäische Strukturpolitik die Regionen zum Bezugspunkt ihrer Aktivitäten zu machen hat. Alternative Ansätze, die den Staaten eine größere Eigenverantwortung zuschreiben, wären damit nicht vereinbar. Der mit dem Vertrag von Maastricht in den EG-Vertrag eingeführte Kohäsionsfonds kann als Musterbeispiel dafür dienen, wie unbefriedigend Vertragsregelungen sind, die auf politischen Druck hin vereinbart wurden. Bekanntlich hatten sich die Kohäsionsländer nur gegen die Zusicherung eines weiteren Fonds mit entsprechender finanzieller Unterstützung von einem Veto gegen die Einführung des Binnenmarkts abbringen lassen. Der gefundene Kompromiß, diesen Fonds als Hilfsmittel zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien und Erlangung der Euro-Reife zu deklarieren, ist indes nirgendwo im EG-Vertrag verankert worden. So wurde denn auch versäumt, rechtlich verbindlich zu regeln, daß für alle Staaten diese Begünstigung entfällt, sobald sie das Ziel des Fonds, nämlich die Mitgliedschaft in der Währungsunion, erreicht haben. Dadurch entwickelt sich der Kohäsionsfonds zum Subventionsdauerläufer. Wird aus politischen Gründen keine unterschiedliche Begünstigung der Beitrittsländer durchgesetzt, dann wird der Kohäsionsfonds auch die neuen Mitgliedsländer finanziell unterstützen, ohne daß eine – sachlich eigentlich gebotene – zeitliche Terminierung dieser Begünstigung zu erreichen wäre. Die wenig konkreten Bestimmungen zum Kohäsionsfonds im EG-Vertrag ließen es durchaus zu, diesen Fonds – wie in einigen

<sup>68</sup> Art. 158–162 EG-Vertrag enthalten die Grundsätze zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sowie zum Kohäsionsfonds, Art. 146–148 EG-Vertrag die Bestimmungen zum Sozialfonds und Art. 34 EG-Vertrag die Regelungen zum Agrarfonds. Zum bedeutendsten Fonds, dem Europäischen Regionalfonds (EFRE), gibt es keinerlei vertragliche Festlegungen.

staatenzentrierten Reformvorschlägen erwogen – zum zentralen Förderinstrument zu machen und andere Instrumente durch ihn zu ersetzen.<sup>69</sup>

(2) Es sind die Europäischen Räte als Forum der Staats- und Regierungschefs, die über die mehrjährige Finanzausstattung der EU und die Grundzüge der Strukturpolitik zu entscheiden haben. Da die Entscheidungen im *Konsens* getroffen werden müssen, sind Kompromisse und Paketlösungen an der Tagesordnung. Wie zuletzt bei der Verabschiedung der Agenda 2000 in Berlin im März 1999 wiederum deutlich wurde, sind unter diesen Bedingungen die Möglichkeiten sehr beschränkt, durchgreifende Reformschritte zu realisieren. So sind denn auch die Neuerungen für die Finanzperiode 2000–2006 gegenüber der abgelaufenen Periode 1994–1999 sehr bescheiden geblieben. Und selbst die moderate Neuordnung der Strukturpolitik von 1999 mußte den widerstrebenden Staaten mit Sonderzahlungen »abgekauft« werden.<sup>70</sup> Man unterließ es folglich auch, diese Zahlungen (side-payments) in irgendeiner Form zu legitimieren. So wurde eine Praxis wiederholt, die schon bei der Neuordnung von 1993 geübt worden war.<sup>71</sup>

(3) Der Rat hat die Grundsatzbeschlüsse des Europäischen Rats in rechtswirksame Verordnungen zu fassen und diese zu verabschieden.<sup>72</sup> Auch hier ist die Schwelle für die Durchsetzung substantieller Änderungen sehr hoch. Die für die Verteilung der Mittel, die Definition der Förderziele, die Methoden und Arten der Interventionen entscheidende Rahmenverordnung muß nach Artikel 161 EG-Vertrag (in der Fassung von Amsterdam)  *einstimmig*  verabschiedet werden. Das betrifft auch die Verordnung zum Kohäsionsfonds.<sup>73</sup>

Schon vor der Neuordnung der Strukturpolitik von 1999 hat es nicht an Hinweisen gefehlt, daß eine echte Reform dieser Politik vom Übergang zur Mehrheitsentscheidung abhängt.<sup>74</sup> Ein solcher Schritt wurde aber 1999

**69** In Art. 161 EG-Vertrag wird lediglich festgehalten, daß der Fonds Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze fördert. Das dem Maastricht-Vertrag beigefügte »Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt« verlangt, daß Empfängerstaaten ein Pro-Kopf-BSP von weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts aufweisen.

**70** Im einzelnen werden – mit immerhin insgesamt 5,265 Mrd. Euro – gefördert: Niederlande mit 1050, Portugal mit 950, Irland mit 790, Großbritannien (Nordirland sowie Highlands and Islands of Scotland) mit 700, Schweden mit 500, Griechenland mit 450, Österreich mit 350, Spanien mit 200, Deutschland (nur Ostberlin) mit 100, Belgien mit 79 und Italien mit 64 Mio. Euro.

**71** Von 1994 bis 1999 wurden das belgische Hainaut und das niederländische Flevoland als Ziel-1-Regionen gefördert, obwohl sie sich dafür nicht qualifiziert hatten. Daß diese vergleichsweise wohlhabenden Gebiete in den Genuß von EU-Fördermitteln kamen, ist auf den politischen Druck der beiden Mitgliedstaaten während der Aushandlung der Verordnungen zurückzuführen.

**72** Vgl. zum folgenden ausführlich Axt, *Solidarität und Wettbewerb*, S. 68ff.

**73** Vgl. als derzeit gültige Verordnungen: *Europäische Gemeinschaft*, Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, in: *Amtsblatt der EG*, L 161, 42 (26.6.1999), S. 1–42; *Europäische Gemeinschaft*, Verordnung (EG) Nr. 1264/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ebd., S. 57–61.

**74** Die vormalig für die Strukturpolitik zuständige Kommissarin Monika Wulf-Mathies (Ost-

nicht vollzogen. Auch bei der nächsten bevorstehenden Neuordnung vor 2006 dürfte die Einstimmigkeit maßgebend sein. Um die Nettoempfänger bei der bis 2006 fälligen Neuordnung der Strukturpolitik nicht zu benachteiligen, hat Spanien bei der Beschlußfassung zum Vertrag von Nizza im Dezember 2000 durchgesetzt, daß die Einstimmigkeit erst ab dem 1. Januar 2007 von der Mehrheitsregel abgelöst wird. Die nächste Neuordnung für die dann erweiterte EU muß im Konsensverfahren beschlossen werden.<sup>75</sup> Es steht zu erwarten, daß die bisherigen Nettoempfänger gemeinsam mit den Beitrittsländern eine durchsetzungsfähige Koalition bilden werden, die sich eher für die Ausweitung der Strukturpolitik und die Vermehrung ihrer Mittel stark machen dürfte als für das Prinzip der Konzentration im Sinne der oben präsentierten Reformvorschläge. Der Besitzstand wäre damit vorerst gesichert.

Das Europäische Parlament muß mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen seine Zustimmung erklären: Sollten, wie oben vorgeschlagen, zum Beispiel die Ziele neu definiert und einige davon ersatzlos gestrichen werden, dann müßte das Parlament ebenfalls mehrheitlich zustimmen. Es hat sich aber in Fragen der Strukturpolitik bislang nicht gerade als reformfreudig erwiesen. Im Gegenteil, es tendiert – wie gezeigt – dazu, die Ausgaben und Zuständigkeiten der europäischen Strukturpolitik noch zu erweitern. So wurde etwa eine weitere Gemeinschaftsinitiative URBAN zugunsten von Städten und Stadtvierteln verankert.

(4) Die Kommission, die eine aktive Rolle bei der Verteilung der Mittel aus den Strukturfonds auf die einzelnen Mitgliedstaaten spielt, hat den sich hier ergebenden Spielraum dazu genutzt, die Gemeinschaft mit einem dichten Fördernetz zu überziehen. Möglichst alle Staaten und Regionen sollten von einem der vielen Förderziele profitieren. Natürlich hat darunter die Mittelkonzentration gelitten. Absicht der Kommission war es, den Bestand und die Akzeptanz der Strukturpolitik, aber auch ihre eigene aktive Rolle politisch abzusichern. Empfänger, die selbst begünstigt werden, stellen die europäische Strukturpolitik wohl kaum in Frage.<sup>76</sup> Die Fehlallokation von Mitteln mußte unter diesen Bedingungen gleichsam zwangsläufig erfolgen (vgl. oben Zielverfehlung bei den Zielen 3 und 4).

erweiterung der EU, die Zukunft der Strukturpolitik, der Rolle der Regionen und die europäische Raumordnungspolitik. APCG-Kongreß, Montpellier, 19.9.1996, Brüssel 1996) hat schon 1996 durchaus zutreffend festgestellt, daß »für die Rechtssetzungsakte im Rahmen der Strukturpolitik Mehrheitsentscheidungen vorzusehen« sind.

**75** In Art. 161 EG-Vertrag, der die Einstimmigkeit bei Verabschiedung der Rahmenverordnung festlegt, wurde folgender Absatz mit dem Vertrag von Nizza neu aufgenommen: »Der Rat beschließt ab dem 1. Januar 2007 (!) mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen, falls die Finanzielle Vorausschau 2007–2013 und die dazugehörige Interinstitutionelle Vereinbarung bis zu diesem Zeitpunkt angenommen sind; andernfalls wird das in diesem Unterabsatz vorgesehene Verfahren ab dem Zeitpunkt ihrer Annahme angewandt.« Deutlicher hätten die an der Beibehaltung des Status quo interessierten Nettoempfänger ihre Interessen kaum formulieren können.

**76** Es war z.B. auch die Kommission, die nach Herstellung der deutschen Einheit die Förderung der neuen Länder zu einer Angelegenheit der EG machen wollte.



Auf diese Weise kam in der Gemeinschaft eine dichte und wechselseitige Verflechtung von Interessen zustande (vgl. Abbildung 3 im Anhang, S. 53). Die Realisierung durchgreifender Reformen ist stets von dieser *Interessenverflechtungsfalle* bedroht.<sup>77</sup>

(5) Die Ansicht, daß es bei den Europäischen Räten nur harte Konflikte und Differenzen wegen nationaler Interessen gibt, entspricht keineswegs der Wirklichkeit. Vielmehr hat sich in der EU ein Trend zu einem spezifischen Governance-Modell herausgebildet, das starke Züge von *Konkordanz* trägt. Man sucht nach Kompromissen und sichert die anteilige Partizipation bei der Verteilung der Finanzmittel zu. Die Entscheidungsregel der Einstimmigkeit fördert dieses Verhalten. Aber auch bei Mehrheitsentscheidungen entwickelt sich ein entsprechendes Muster, das aus dem Bestreben der Eliten resultieren dürfte, sich gegenseitig vor Verlusten zu schützen. Gegensätze können auf diese Weise ausgeglichen, Interessen harmonisiert und wechselseitige Belohnungen gesichert werden.<sup>78</sup>

Nachdem Spanien bereits seinen Willen zur Aufrechterhaltung des Status quo in bezug auf die Strukturfonds unterstrichen hat, ließ auch die Kommission erkennen, daß sie sich eher für Kontinuität und Besitzstandswahrung als für radikale Reformen stark macht. Auf dem Zweiten Kohäsionsforum, das am 21. und 22. Mai 2001 in Brüssel unter Beteiligung von Politikern aus Mitglied- und Beitrittsstaaten stattfand,<sup>79</sup> sah sie in folgenden Fragen einen Konsens angedeutet:

- ▶ Mit der Erweiterung wachse die Verantwortung der EU für eine aktive Strukturpolitik. Pläne zur Renationalisierung – etwa durch Rücküberführung der Förderung in den Zielen 2 und 3 in nationale Verantwortung – seien damit nicht vereinbar.
- ▶ Der Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion erhöhe den Bedarf an einer europäischen Strukturpolitik.
- ▶ Im Zuge der Erweiterung benötigten die Strukturfonds zusätzliche Mittel. Der Ansatz der Agenda 2000, die erweiterungsbedingten Mehrausgaben vornehmlich über das Wirtschaftswachstum und die volle Ausschöpfung der der EU zustehenden Einnahmen (Eigenmittelgrenze von 1,27% des EU-BSP) zu finanzieren, wird damit aufgegeben.<sup>80</sup>
- ▶ Die in den derzeit geltenden Verordnungen festgeschriebene Begrenzung der strukturpolitischen Förderung auf 4% des nationalen BIP soll aufgegeben werden, was nicht nur eine Ausweitung der Mittel zur Folge

<sup>77</sup> Zum Begriff der Interessenverflechtung und der Interessenverflechtungsfalle vgl. Axt, Solidarität und Wettbewerb, S. 91ff.

<sup>78</sup> Vgl. ausführlicher Heinz-Jürgen Axt, Konkordanz als Governance. Regieren in der Europäischen Union vor und nach Nizza, in: Heidrun Abromeit/Jörg-Uwe Nieland/Thomas Schierl (Hg.), Politik, Medien, Technik. Festschrift für Heribert Schatz, Opladen 2001, S. 92–108; ders., In der Falle von Interessenverflechtung und Konkordanz: die Erweiterung der EU und die Strukturpolitik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 12 (2002) 1 (i.E.).

<sup>79</sup> Vgl. »Second Cohesion Forum. Report on the conference held in Brussels on 21 and 22 May 2001«, [http://www.inforegio.cec.eu.int/wbnews/new\\_de.htm](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbnews/new_de.htm).

<sup>80</sup> Die Kommission vermeidet es derzeit noch, eigene Vorschläge für die Anhebung der Finanzmittel zu präsentieren. Immerhin ist im Bericht zum Zweiten Kohäsionsforum zu lesen, daß bis zu 0,65% des EU-BSP für die Strukturpolitik erforderlich sind.

haben wird, sondern auch eine Reduzierung der nationalen Kofinanzierung.<sup>81</sup>

- ▶ Der regionenzentrierte Ansatz soll beibehalten werden, das BIP in den Regionen für die Verteilung der Mittel in Ziel 1 ausschlaggebend sein.
- ▶ Das Prinzip der Konzentration soll nicht in der Weise auf die Spitze getrieben werden, daß die Förderziele 2 und 3 zur Disposition stehen. Nicht nur der Entwicklungsrückstand von Regionen, sondern auch der Strukturwandel in diversen Bereichen sowie die Förderung der Humanressourcen sollen in der Verantwortung von EU und Kommission verbleiben.
- ▶ Ziel 2 soll offensichtlich zusätzlich auf Bergregionen, Inseln und Gebiete »mit natürlichen Handicaps« ausgedehnt werden.
- ▶ Die Auffassung, daß ohne massive EU-Zuwendungen die Akzeptanz des Beitritts zur Union in den Ländern der Beitrittskandidaten schwinden würde, wird von der Kommission offenbar geteilt.
- ▶ Durchgreifende Veränderungen an der Programmplanung und eine Beschneidung der aktiven Rolle der Kommission in diesem Prozeß werden nicht unterstützt.
- ▶ Die Kommission will nicht zulassen, daß wegen des statistischen Effekts der Erweiterung in Form eines verminderten durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP die Altmitglieder Einbußen in der EU-Förderung hinnehmen müssen.
- ▶ Und schließlich erwägt die Kommission, als zusätzliche Kriterien für das Ziel 1 Beschäftigung und Bevölkerungsdichte heranzuziehen. Damit würde ihre Rolle in der Beschäftigungspolitik wachsen – eine Intention, die seit einiger Zeit zu registrieren ist, weil die Strukturpolitik immer stärker auf diesen Politikbereich ausgerichtet wird.<sup>82</sup>

Auf dem Kohäsionsforum hat die Kommission zwar noch nicht ihre endgültigen Vorstellungen über eine Anpassung der Strukturpolitik an die künftigen Mitgliedsländer vorgelegt. Gleichwohl ist die Richtung, in die sie tendiert, deutlich zu erkennen. Es geht vornehmlich um die Bewahrung des Status quo und in einigen Bereichen sogar um die Ausweitung des strukturpolitischen Förderinstrumentariums. Mit dem Gedanken der Konzentration und einer Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen EU,

<sup>81</sup> Wenn insbesondere den Beitrittsländern Fördermittel zugestanden werden, die 4% des BIP überschreiten, werden diesen Staaten angesichts der umfangreichen europäischen Begünstigung die Finanzmittel zur Kofinanzierung fehlen. Es bleiben dann nur zwei Möglichkeiten: Entweder reduziert die EU den ihnen zustehenden Betrag, was politisch sicher heikel wäre, oder aber der Zwang zur Aufhebung, zumindest aber deutlichen Herabsetzung der Kofinanzierung verstärkt sich. Daß insbesondere die neuen Mitgliedsländer erhebliche Probleme mit der administrativen Bearbeitung steigender europäischer Zuwendungen hätten, ignoriert die Kommission.

<sup>82</sup> Zur beschäftigungspolitischen Ausrichtung der Strukturpolitik vgl. Hagen *Lesch*, Agenda 2000: Die Rolle der europäischen Strukturpolitik zwischen Kohäsions- und Beschäftigungspolitik, Bonn 1998 (Institut »Finanzen und Steuern« e.V., Schrift Nr. 365); Heinz *Schrumpf*/Beate *Müller*, Die strukturpolitischen Reformen der Europäischen Union – was kommt nach der Agenda 2000?, Essen: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1998; Axt, Solidarität und Wettbewerb, S. 142f.

Mitgliedstaaten und Regionen – etwa im Sinne der Debatte um die Kompetenzordnung – kann sich die Kommission offenbar nicht anfreunden.

Das alles ist politisch von höchster Relevanz. Denn es wird die Kommission sein, die im Rahmen ihres Initiativrechts die Debatte über die künftige Strukturpolitik mit ihren Vorschlägen für die neuen Verordnungen maßgeblich vorprogrammieren wird. Auch unter den Mitgliedstaaten zeichnet sich eine Unterstützung der von der Kommission vorgezeichneten Strategie zumindest in einem wichtigen Punkt ab: Die Regionen sollen wie bisher die Adressaten der EU-Strukturpolitik bleiben.<sup>83</sup>

**83** Das kann als Absage an den oben beschriebenen staatenzentrierten Ansatz verstanden werden, der eine stärkere Verankerung der nationalen Eigenverantwortung impliziert. Der Informelle Rat zur Regionalpolitik, der am 13. Juli 2001 in Namur stattfand, hat mit großem Konsens festgehalten, daß eine starke Kohäsionspolitik zugunsten der Regionen (*«sur la priorité en faveur des régions en retard de développement»*) vonnöten sei. Zit. nach der auf der Webseite der Kommission (<http://www.inforegio.cec.eu.int>) wiedergegebenen Synthese der (belgischen) Präsidentschaft.

## Die deutschen Interessen bei den Beitrittsverhandlungen und der Reform der Strukturpolitik bis 2006

Die Bundesrepublik muß ihre Interessen sowohl im Hinblick auf die Beitrittsverhandlungen als auch im Hinblick auf die 2006 durchzuführende Reform der Struktur- und Agrarpolitik definieren. Bei den *Beitrittsverhandlungen* stellen sich die Rahmenbedingungen und die für die deutschen Interessen maßgebenden Optionen folgendermaßen dar:

- ▶ Die Beitrittsverhandlungen finden gleichsam im »Korsett« der seit 1999 geltenden Verordnungen zur Strukturpolitik statt. Weil diese zum *acquis communautaire* gehören, ist es nicht möglich, abweichende Regelungen für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zu treffen. Die Strukturpolitik muß folglich in ihrer derzeit gültigen Fassung auf die neuen Mitgliedstaaten übertragen werden.<sup>84</sup>
- ▶ Da aber mit finanziellen Engpässen zu rechnen ist, wenn die Beitrittsländer ab dem Datum ihres EG-Beitritts (2004) in den vollen Genuß strukturpolitischer Leistungen kommen, muß die Politik entsprechende Handlungsoptionen vorbereiten.
- ▶ Deutschland hat bislang wie schon bei der Beschlußfassung der Agenda 2000 im Jahr 1999 vor allem sein Interesse geltend gemacht, als Nettozahler entlastet zu werden. Die Erweiterung soll die 1999 erreichten bescheidenen Schritte in diese Richtung nicht umkehren.
- ▶ Wenn – wie geschildert – die maßgeblichen Bestimmungen zur Strukturpolitik im Rahmen der Beitrittsverhandlungen nicht zu modifizieren sind, auf der anderen Seite aber mit erheblichen Finanzengpässen ab dem Zeitpunkt der Erweiterung zu rechnen ist, kann das aus deutscher Perspektive nur bedeuten, daß der bis 2006 aufgestellte Finanzrahmen eingehalten wird.
- ▶ Deutschland könnte beim Abschluß der Beitrittsverhandlungen auf folgende Festlegungen pochen: *Erstens*, daß die Eigenmittelobergrenze von 1,27% des EU-BSP und die Obergrenze für die Strukturpolitik von 0,46% des EU-BSP auch nach der Erweiterung nicht überschritten werden dürfen. *Zweitens* kann man Finanzengpässen auch durch Übergangsfristen begegnen, die eine volle Übertragung des *acquis communautaire* in der Strukturpolitik auf den Zeitraum nach einer Reform bis zum Jahr 2006 verschieben.<sup>85</sup> *Drittens* ließe sich im Rahmen der Übergangsfristen

<sup>84</sup> Ob dies auch für die Agrarpolitik und insbesondere die Direktzahlungen zutrifft, ist bekanntlich derzeit zwischen Altmitgliedern und Beitrittskandidaten umstritten. Sollten die Neumitglieder nicht in den Genuß der Direktzahlungen kommen, würde dies die Finanzengpässe bei den erweiterungsbedingten Ausgaben vermindern.

<sup>85</sup> Das EG/EU-Recht gestattet bekanntlich nicht, nur Teile des *acquis* auf neue Mitglieder zu übertragen. Lediglich die zeitliche Verzögerung durch Einräumung von Übergangsfristen wird als zulässig betrachtet. Erinnert sei hier an den Vorschlag der Türkei, bei ihrem EG-Beitritt die Gewährung der Freizügigkeit auszusetzen, was der Europäische Gerichtshof für als mit geltendem Recht nicht vereinbar erklärt hat.

zusätzlich vereinbaren, daß die verfügbaren Finanzmittel vorrangig für die Förderung rückständiger Regionen genutzt werden. Die Förderung in den Zielen 2 und 3 wäre zurückzustellen. Es versteht sich, daß bei der Förderung rückständiger Regionen der regionenorientierte Ansatz<sup>86</sup> deshalb zum Tragen kommen müßte, weil er derzeit in den einschlägigen Verordnungen verankert ist. Die vorrangige Förderung zurückgebliebener Regionen läßt sich durchaus überzeugend mit der Konzentration der Mittelvergabe rechtfertigen, die bei der Agenda 2000 nur in bescheidenem Umfang realisiert worden ist.

- Schließlich sollten die Verantwortlichen in Deutschland bedenken, daß es kontraproduktiv wäre, wenn ihre Vorschläge lediglich als Bemühung wahrgenommen würden, finanzielle Belastungen zu vermindern und dabei vom Prinzip einer »solidarischen« EU abzuweichen.<sup>87</sup> Wenn sich Deutschland bei Abschluß der Beitrittsverhandlungen für eine ausreichende Berücksichtigung und vorrangige Förderung rückständiger Regionen stark macht, könnte es diesem Eindruck entgegenwirken. Weitere Gelegenheiten bieten sich dazu im Vorfeld der Reformverhandlungen bis zum Jahr 2006.

Bei der *bis 2006 zu bewältigenden Reform* könnte sich Deutschland folgende Überlegungen stärker zu eigen machen:

- Deutschlandengt seinen Handlungsspielraum unnötig ein und vermehrt auch die Zahl der Opponenten seiner Politik, wenn es seine Vorschläge nicht »sensibler« vorträgt. Um es am Beispiel der oben (S. 27f) dargestellten Vorschläge zu erläutern: Ihre Forderungen sind nicht schon deshalb plausibel, weil sie dem deutschen Steuerzahler Belastungen ersparen und Teile der EU-Politiken »renationalisieren«. Gleichermaßen wäre zu betonen, daß der EU – ganz im Sinne der Kompetenzabgrenzung – jene Politiken vorbehalten werden sollen, bei denen ein echter »europäischer Mehrwert« erwartet werden kann. Und das ist in der Strukturpolitik gerade dort der Fall, wo rückständige Regionen in relativ armen Mitgliedstaaten gefördert werden. Das grundlegende Anliegen von Ziel 1 – ob in der regionen- oder staatenzentrierten Form – entspricht den beiden Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips: Es ist zur Gewährleistung eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes nicht nur »notwendig«, es kann von der EU auch »besser« als von den Mitgliedstaaten erfüllt werden.<sup>88</sup> Also gilt es, nicht nur die partielle

<sup>86</sup> Grundlage wäre mithin das Wohlstandsniveau in den Regionen und nicht in den Staaten. Erst nach erfolgter Reform bis 2006 könnte davon abgewichen werden. Vgl. Abschnitt »Reformmodelle in der Perspektive von 2006«, S. 27ff.

<sup>87</sup> Der Autor hat deshalb seine Vorstellungen zur Reform der EU-Strukturpolitik bewußt unter dem Titel »Solidarität und Wettbewerb« präsentiert. Die Strukturpolitik muß in bestimmten Kernbereichen dem für eine Gemeinschaft erforderlichen Prinzip der Solidarität entsprechen, während andere Bereiche aus der EU-Vergemeinschaftung wieder in den Wettbewerb nationaler und regionaler Politik zurückgeführt werden sollten.

<sup>88</sup> Mit der »Notwendig- und Besser-Klausel« wurde bekanntlich das Subsidiaritätsprinzip in Absatz 5 im »Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit« (1997) nach dem Maastrichter und Amsterdamer Vertrag festgeschrieben.

Stärkung von Staaten und Regionen zu fordern, sondern zugleich auch die unbestrittenen Kompetenzen der EU zu bekräftigen.

- ▶ In diesem Sinne müssen Akteure in Deutschland stärker als bisher die Notwendigkeit hervorheben, daß weniger entwickelte Regionen gefördert werden und daß diese Förderung Aufgabe der EU ist. Daß die Stellungnahmen aus deutschen Ländern und auch von Bundespolitikern den Grundsatz der innergemeinschaftlichen »Solidarität« nicht genügend herausgestrichen haben, kann man ihnen zu Recht vorhalten. Es sollte mithin verdeutlicht werden, daß bei der partiellen Renationalisierung an die Ziele 2 und 3, nicht aber an Ziel 1 gedacht ist. Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident hat das implizit mit seinem Beispiel des bei der Ziel-2-Förderung praktizierten Geldkreislaufs verdeutlicht, der mit dem Griff in die Taschen der Steuerzahler einsetzt, um nach Weiterleitung über Berlin und Brüssel wieder dort zu enden (s.o.).
- ▶ Wenn Deutschland im Prinzip die Ziel-1-Förderung als EU-Aufgabe bekräftigt, kann das auch der Entstehung einer festen Koalition (etwa der Südeuropäer) entgegenwirken, die sich gegen jegliche Reform der Strukturpolitik zur Wehr setzt. Die Position dieser Kräfte wird bei den anstehenden Reformverhandlungen durch die neuen Mitgliedsländer gestärkt werden. Man kann davon ausgehen, daß sich letztere eher für die Beibehaltung, wenn nicht gar Ausweitung strukturpolitischer Leistungen in der EU stark machen werden. Da die Reform von 2006 einstimmig zu entscheiden ist, haben die genannten Länder gute Aussichten, daß ihr Anliegen letztlich durchgesetzt wird.
- ▶ Wie die Diskussion der vorliegenden Reformmodelle gezeigt hat, ist eine Kehrtwendung in der Diskussion um EU-Erweiterung und Strukturpolitik im Prinzip durchaus vorstellbar: Es geht dann nicht mehr darum, daß die Erweiterung bei Zugrundelegung der gegenwärtigen Politik Finanzengpässe verursacht, sondern daß eine substantielle Reform der Strukturpolitik die Finanzierung der Erweiterung sichert.
- ▶ Deutschland muß nicht bis zum Beginn der Reformverhandlungen zur Strukturpolitik warten, um seinen Partnern diese Prioritäten zu verdeutlichen, sondern könnte dies bereits im Kontext des »Post-Nizza-Prozesses« tun. Bekanntlich geht es unter anderem darum, im Rahmen des Konvents bis 2004 Vorstellungen über eine akzeptable Kompetenzverteilung und -abgrenzung vorzulegen. Wenn sich die deutsche Seite nicht auf die Rückführung von Politikbereichen in nationale und regionale Verantwortung beschränkt, sondern gleichermaßen die Förderung zurückgebliebener Regionen als Aufgabe der EU hervorhebt, könnten Vorbehalte einiger Partner abgebaut und die Aussichten für die eigentlichen Reformverhandlungen bis 2006 verbessert werden.

Wenn die Politik nicht nur taktisch agieren oder reagieren will, dann ist für die anstehenden Verhandlungen ein *Leitbild* erforderlich, an dem sich eine für optimal gehaltene Reform zu orientieren hat. Bietet hier der regionen- oder der staatenzentrierte Ansatz mehr Vorteile? Für letzteren Ansatz spricht vor allem, daß er dem von Deutschland seit langem befürworteten Nettofondsprinzip nahekommt, nach dem lediglich zurück-

gebliebene Staaten und deren Regionen gefördert werden. Er macht deutlich, daß in der EU bereits jetzt ein Finanzausgleich stattfindet, wenn auch in wenig transparenter Form. Vorteilhaft ist auch, daß die Eigenverantwortung der Staaten gestärkt wird, die im negativen Fall freilich auch vermehrte Mitnahmeeffekte mit sich bringen kann.

Insgesamt ist diese Reformvariante so radikal (im wohlgemeinten Sinne: an die Wurzel gehend), daß bei ihrer Umsetzung mit erheblichem Widerstand zu rechnen wäre. Die Kommission dürfte sich auch deshalb kaum mit ihr anfreunden, weil sie der Brüsseler Exekutive einen Großteil ihrer bisherigen Handlungs-, Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten nimmt. Es könnte sinnvoll sein, den staatenzentrierten Ansatz zu nutzen, um im politischen Verhandlungsprozedere schließlich zu einem grundlegend reformierten regionenorientierten Ansatz zu gelangen, der sich auf die Förderung von Ziel 1 beschränkt, eine Kontrolle der Mittelverwendung durch die Kommission sicherstellt und problematische Mitnahmeeffekte durch eine nationale Konfinanzierung reduziert.

## **Anhang: Abbildungen und Tabellen**



**Abbildung 1**  
**Förderziele der EU-Strukturpolitik 2000–2006**

<b>Ziel 1</b>	<p><i>Förderzweck:</i></p> <p><b>»Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand«</b></p> <p><i>Finanzierungsanteil:</i></p> <p>69,7% der Mittel der Strukturfonds</p> <p><i>Kriterien:</i></p> <p>BIP/Kopf unter 75% des EU-Durchschnitts</p> <p>Zusätzlich Gebiete in extremer Randlage und bevölkerungsarme Gebiete (frühere Ziel-6-Gebiete)</p> <p><i>Beteiligte Fonds:</i></p> <p>EFRE, ESF, EAGFL, FIAF</p> <p><i>Abdeckung folgender Förderziele aus der Periode 1994–1999:*</i></p> <p>1 und 6</p>
<b>Ziel 2</b>	<p><i>Förderzweck:</i></p> <p><b>»Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen«</b></p> <p><i>Finanzierungsanteil:</i></p> <p>11,5% der Mittel der Strukturfonds</p> <p><i>Bevölkerungsanteil:</i></p> <p>Maximal 18% der EU-Bevölkerung</p> <p><i>Aufteilung der Mittel und Bevölkerungsanteile:</i></p> <p>Industriegebiete: 50% der Mittel und 10% der EU-Bevölkerung</p> <p>ländliche Gebiete: 5% der EU-Bevölkerung</p> <p>Städte: 2% der EU-Bevölkerung</p> <p>Fischerei: 1% der EU-Bevölkerung</p> <p><i>Kriterien:</i></p> <p>Industriegebiete: Arbeitslosenquote über EU-Durchschnitt, Anteil der in der Industrie Beschäftigten über EU-Durchschnitt, Rückgang an Arbeitsplätzen in diesem Bereich;</p> <p>ländliche Gebiete: Bevölkerungsdichte unter 100 Einwohner pro qkm oder Beschäftigte in der Landwirtschaft doppelt so hoch oder höher als im EU-Durchschnitt, Arbeitslosenquote oder abnehmende Bevölkerungszahl;</p> <p>städtische Gebiete mindestens eines der folgenden Kriterien:</p> <p>Langzeitarbeitslosenquote über EU-Durchschnitt, hohes Armutsniveau, schlechte Umweltbedingungen, hohe Kriminalitätsrate, niedriges Bildungsniveau;</p>

\* Die von 1994 bis 1999 gültigen Förderziele sind in Tabelle 4 wiedergegeben (S. 52). Ziel 5a (Förderung der ländlichen Entwicklung) wird ab 2000 im Rahmen des EAGFL gefördert.

<b>Ziel 2</b>	<p>Fischerei: hohe Beschäftigung in der Fischerei, Umstrukturierungsprobleme und Rückgang von Arbeitsplätzen;</p> <p>weitere Gebiete: an Ziel 1 angrenzende Gebiete, an andere Unterziele (industrielle oder ländliche Gebiete) von Ziel 2 angrenzende Gebiete, ländliche Gebiete mit überalterter Bevölkerung oder mit einem Rückgang der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen, Gebiete mit schwerwiegenden Strukturproblemen oder hoher Arbeitslosigkeit</p> <p><i>Beteiligte Fonds:</i></p> <p>EFRE, ESF, EAGFL, FIAF</p> <p><i>Abdeckung folgender Förderziele aus der Periode 1994–1999:</i></p> <p>2 und 5b</p>
<b>Ziel 3</b>	<p><i>Förderzweck:</i></p> <p>»Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme«</p> <p><i>Finanzierungsanteil:</i></p> <p>12,3% der Mittel der Strukturfonds</p> <p><i>Kriterien:</i></p> <p>Arbeitslosigkeit, Gender Gap (Benachteiligung von Frauen), Qualifikationen, Armut, Übereinstimmung mit nationalem Beschäftigungsplan</p> <p><i>Beteiligter Fonds:</i></p> <p>ESF</p> <p><i>Abdeckung folgender Förderziele aus der Periode 1994–1999:</i></p> <p>3 und 4</p>

**Tabelle 2**

**Zuwendungen der Strukturfonds nach Zielen und Mitgliedstaaten 2000–2006**  
(in Mio. Euro zu Preisen von 1999, ohne Gemeinschaftsinitiativen und innovative Maßnahmen)

Staat	Ziel 1		Ziel 2		Ziel 3	FIAP <sup>a</sup>	Gesamt
	phasing-out	phasing-out					
B	0	625	368	65	737	34	1 829
DK	0	0	156	27	365	197	745
D	19 299	729	2 984	526	4 581	107	28 156
GR	20 961	0	0	0	0	0	20 691
E	37 774	352	2 553	98	2 140	200	43 087
F	3 254	551	5 437	613	4 540	225	14 620
IRL <sup>b</sup>	1 315	1 773	0	0	0	0	3 088
I	21 935	187	2 145	377	3 744	96	28 484
L	0	0	34	6	38	0	78
NL	0	123	676	119	1 686	31	2 635
A	162	0	578	102	528	4	1 473
P	16 124	2 905	0	0	0	0	19 029
FI	913	0	459	30	403	31	1 836
S <sup>c</sup>	722	0	354	52	720	60	1 908
UK <sup>b</sup>	5 085	1 166	3 989	706	4 568	121	15 635
EU-15	127 543	8 411	19 733	2 721	24 050	1 106	183 564

a FIAP außerhalb von Ziel 1.

b Einschließlich der besonderen Initiative PEACE (2000–2004).

c Einschließlich des Sonderprogramms für die schwedischen Küstengebiete.

Quelle: Mitteilung der Kommission IP/99/442.

Tabelle 3

Förderung pro Kopf der begünstigten Bevölkerung, 1994–1999 (in ECU)

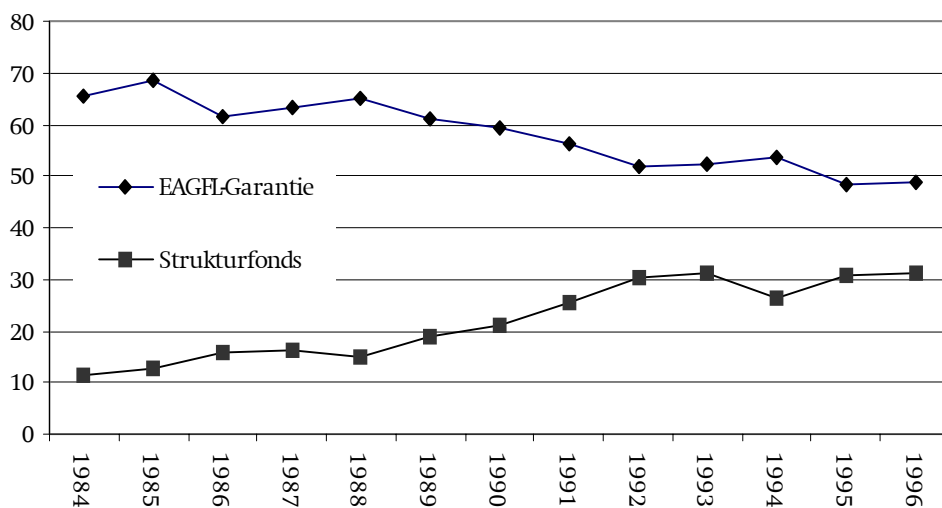
	<i>Ziel 1</i>	<i>Ziel 2</i>	<i>Ziel 3</i>	<i>Ziel 4</i>	<i>Ziel 5b</i>
B	570,76	243,57	997,48	6,82	171,88
DK		270,45	1362,69	7,29	149,58
D	829,33	223,71	528,78	3,23	156,85
GR	1369,38				
E	1130,26	305,70	417,56	9,50	383,59
F	860,17	258,15	813,85	11,33	229,12
IRL	1625,71				
I	703,17	232,06	474,41	7,86	186,62
L		115,38	35,00	2,44	200,00
NL	691,24	250,00	1939,08	10,23	187,50
P	1416,70				
UK	691,27	258,76	1444,40		287,57
A	602,23	155,42	1628,71	7,60	177,07
FIN		227,45	666,67	16,31	173,67
S		162,69	812,35	19,23	178,34

Quelle: Eigene Berechnung nach *Europäische Kommission* (Hg.), Erster Kohäsionsbericht, Brüssel 1996, S. 144, und *Europäische Kommission* (Hg.), Geschichte der Regionen. 36 Projekte quer durch Europa, Brüssel 1996, S. 12ff.

**Tabelle 4**  
**Ziele der EU-Strukturpolitik von 1994 bis 1999**

Ziel 1	»Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand«
Ziel 2	»Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktreionen und Verdichtungsräume), die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind«
Ziel 3	»Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben«
Ziel 4	»Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme«
Ziel 5	»Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums«
Ziel 5a	»durch beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen im Rahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik«
Ziel 5b	»durch Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete«
Ziel 6	»Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung von Gebieten mit einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte«

**Abbildung 2**  
**Anteile der EAGFL-Garantie und der Strukturfonds am EG-Haushalt 1984–1996 (in %)**



**Abbildung 3****Interessenverflechtung in der EU-Strukturpolitik 1994–1999**

Land	Fördersumme pro Kopf in ECU	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	Ziel 4	Ziel 5a Landw.	Ziel 5a Fischerei	Ziel 5b	Ziel 6
IRL	1578	1							
P	1418	2							
GR	1363	3							
E	815	4	4		5		5	6	
I	350	5							
FIN	295				2	2	2	2	1
D	242	6				7		4	
F	236		3	6	3	4	4	3	
L	202		1			1			
UK	198		2	3				7	
A	181							1	
B	179			5		3			
NL	144		5	1	4		6		
DK	142			4		6	1		
S	133			7	1		3	5	2

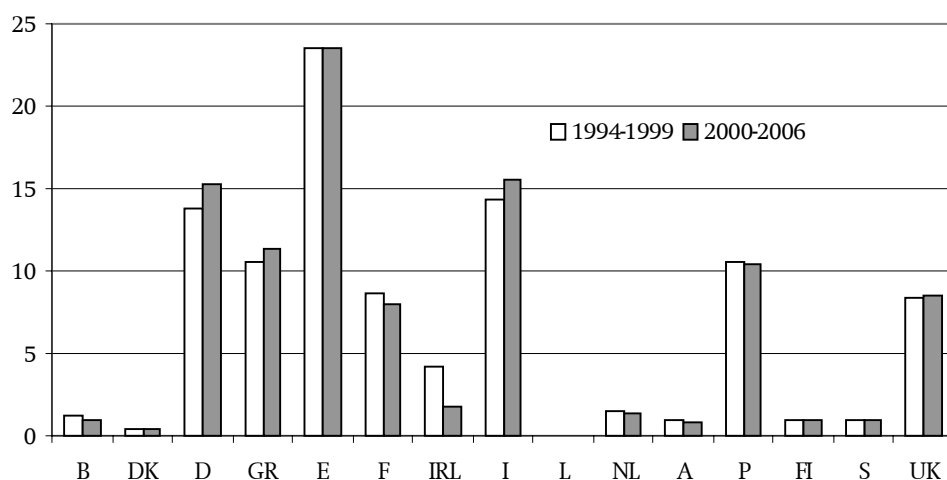
Zur Erläuterung:

Berechnet man die Förderbeträge *pro Kopf der Bevölkerung*, dann wurden von 1994 bis 1999 Staaten wie Irland, Portugal, Griechenland und Spanien, also die sogenannten Kohäsionsländer, stärker als die übrigen Staaten gefördert. Das wird durch die zweite Spalte (»Fördersumme pro Kopf in ECU«) bestätigt. Aber auch die Staaten, die nach der Abbildung relativ schlecht abschneiden – beispielhaft seien Schweden, Dänemark oder die Niederlande genannt –, finden bei der Strukturpolitik durchaus ihre »Pfründe«, wo sie vergleichsweise gutgestellt sind. Das kann sich je nach Förderziel auf Förderbeträge pro Einwohner, pro Arbeitslosen oder pro in der Landwirtschaft Beschäftigten beziehen (vgl. die Spalten mit den Förderzielen 1 bis 6).

Um es an Schweden zu erläutern: Betrachtet man die strukturpolitische Förderung pro Einwohner insgesamt, dann befindet sich Schweden auf dem letzten Rang. Differenziert man dagegen nach Förderzielen, dann zeigt sich, daß Schweden bei Ziel 4 pro Einwohner die meisten Fördermittel bekommt. Bei Ziel 6 nimmt es den 2. Rang ein und bei Ziel 5a (Fischerei) wird Schweden nach Dänemark und Finnland pro Einwohner am stärksten gefördert. Österreich wiederum wird bei Ziel 5b am stärksten pro Einwohner gefördert. Luxemburg als das EU-Land mit dem größten Wohlstand und der geringsten Arbeitslosenrate nimmt bei den Zielen 2 und 5a (Landwirtschaft) den Spitzenplatz ein. Die geschilderten Zusammenhänge ergeben eine reformfeindliche Interessenverflechtungsfalle.

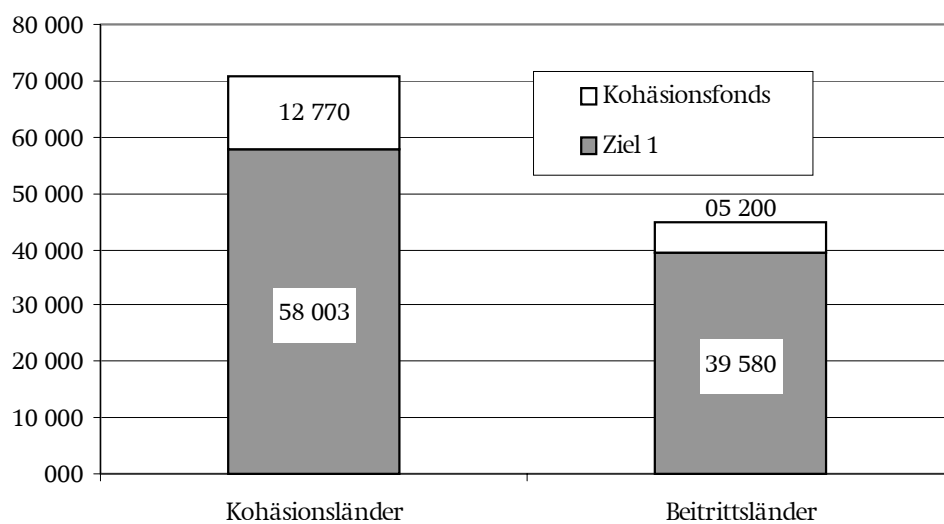
Quelle: Heinz-Jürgen Axt, *Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik*, Gütersloh 2000, S. 114ff.

**Abbildung 4**  
Verteilung der Strukturfondsmittel auf die Staaten 2000–2006  
im Vergleich mit 1994–1999 (in %)



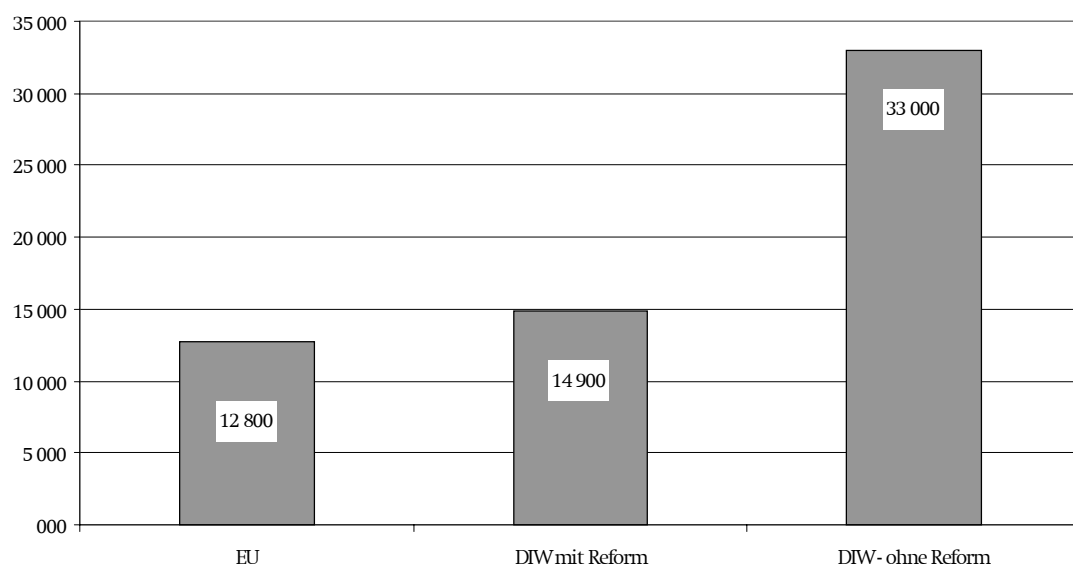
Quelle: Mitteilung der Kommission IP/99/442.

**Abbildung 5**  
Strukturpolitische Begünstigung der Beitrittsländer im Vergleich mit den  
Kohäsionsländern 2002–2006 (in Mio. Euro)



**Abbildung 6**

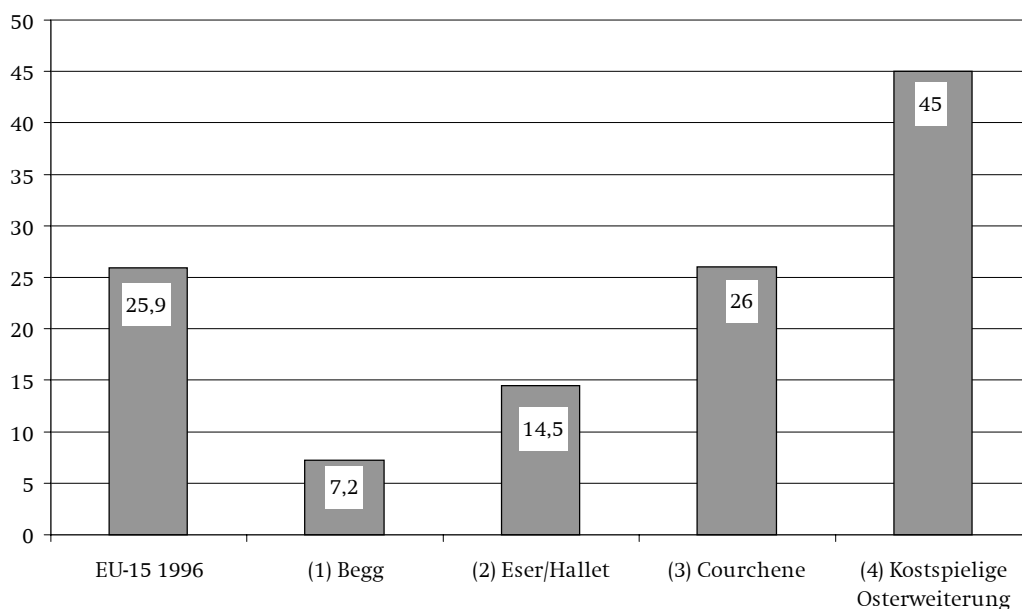
**EU-Erweiterungsausgaben 2006 im Vergleich mit DIW-Prognosen**  
(in Mio. Euro, DIW-Varianten mit und ohne Reform)



Quelle: Christian Weise u.a., Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU, Berlin 1997  
(DIW-Beiträge zur Strukturpolitik, H. 167).

**Abbildung 7**

**Zusätzliche jährliche Kosten bei Beitritt der vier Visegrád-Staaten (in Mrd. ECU)**



(1) David Begg, Kapitel 3, in: Richard E. Baldwin (Hg.), Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement. Monitoring European Integration 3, London 1992.

(2) Thiemo W. Eser/Martin Hallet, Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Osterweiterung der EG: Hilfe oder Hindernis?, in: Osteuropa Wirtschaft, 38 (1993) 3.

(3) Timothy Courchene, Stable Money – Sound Finances, in: European Economy, 53 (1993).

(4) Kostspielige Osterweiterung der EU, Eine Studie der Schweizer Bankgesellschaft, in: NZZ, 4.3.1996.



**Tabelle 7**  
**Prognostizierte Finanzmittel zugunsten der Beitrittsländer**  
**in der Strukturpolitik (Mio. Euro in Preisen von 1999)**

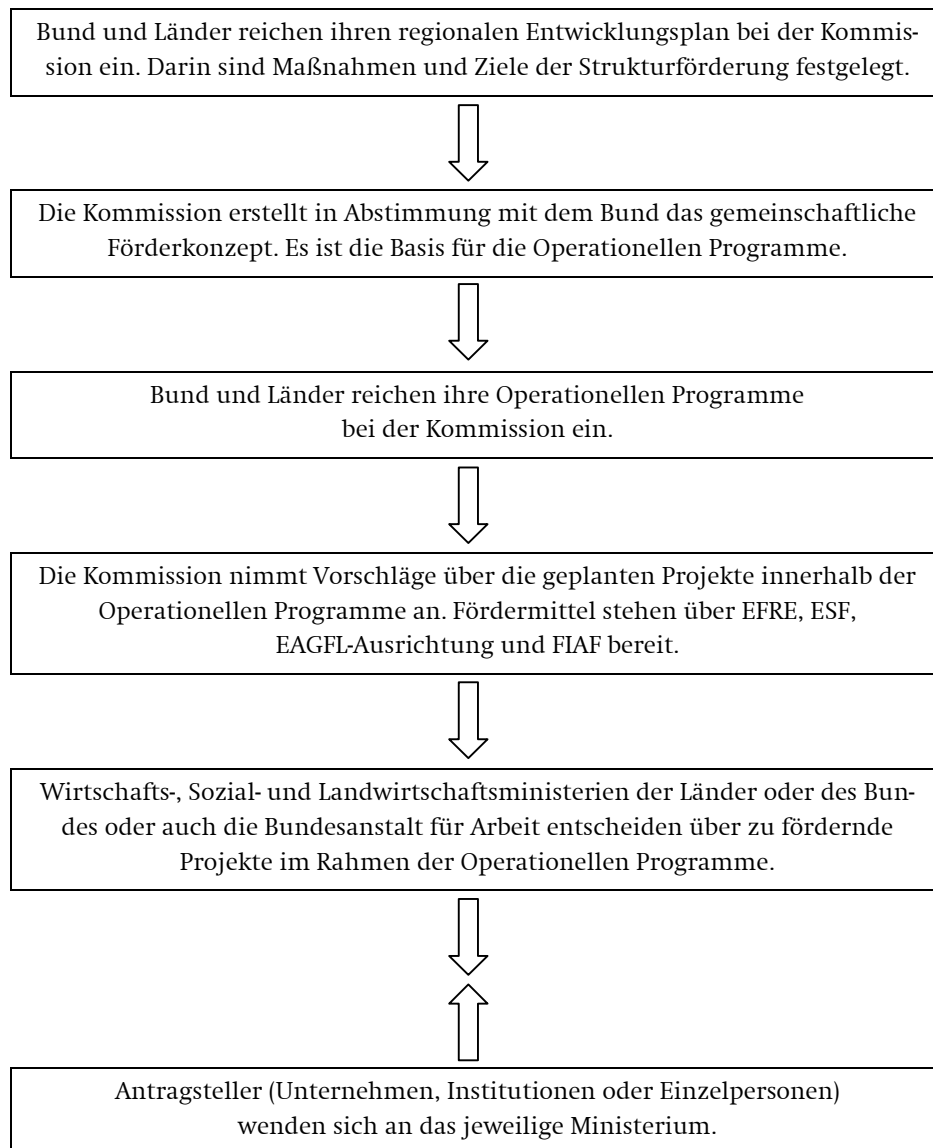
	<b>1</b>	<b>2</b>		
	<i>Weise u.a.</i>	<i>Dresdner Bank</i>		
	<i>Strukturpolitik</i> 2007	<i>Strukturpolitik</i> 2005/2008 <sup>a</sup>	<i>davon:</i> <i>Strukturfonds</i>	<i>davon:</i> <i>Kohäsionsfonds</i>
Tschechien	1 841	2 970	2 490	480
Ungarn	1 698	3 110	2 610	500
Polen	5 616	15 770	13 250	2 520
Slowakei	768	1 860	1 560	300
Slowenien	82	450	380	70
Estland	192	600	500	100
Lettland	246	750	630	120
Litauen	414	1 155	970	185
Zypern	14	155	130	25
Malta	–	k.A.	k.A.	k.A.
Bulgarien	184	2 230	1 870	360
Rumänien	612	6 380	5 360	1 020
<b>gesamt</b>	<b>11 668</b>	<b>35 430</b>	<b>29 750</b>	<b>5 680</b>

**Tabelle 9**  
**Nettoauszahlungen aus dem EU-Haushalt pro Kopf in Euro nach verschiedenen Szenarien**  
**2007 und 2013 (in Kaufkraftparitäten)**

	<i>1995–1999</i>	<i>2007</i>		<i>2013</i>	
	<i>pro Jahr</i>	<i>Status quo</i>	<i>Entschiedene</i>	<i>Status quo</i>	<i>Entschiedene</i>
		<i>EU-27</i>	<i>Reform EU-27</i>	<i>EU-27</i>	<i>Reform EU-27</i>
Luxemburg	–145,6	–294,3	–256,0	–273,4	–212,0
Dänemark	39,8	–82,5	–68,8	–80,0	–86,0
Niederlande	–78,9	–121,7	–98,1	–110,8	–72,8
Österreich	–94,6	–91,0	–74,9	–89,9	–68,4
Belgien	–11,5	–128,1	–105,7	–123,4	–87,7
Deutschland	–116,4	–149,4	–127,7	–157,6	–127,1
Irland	622,8	351,4	332,1	290,0	187,2
Finnland	–38,0	–47,9	–31,4	–68,1	–48,6
Schweden	–113,3	–145,1	–125,0	–143,9	–117,3
UK	–30,5	–137,2	–120,9	–140,0	–115,4
Italien	–13,9	–77,0	–60,6	–111,9	–88,4
Frankreich	–11,9	–60,0	–55,9	–59,3	–71,9
Spanien	172,6	100,9	92,4	30,1	–13,0
Portugal	282,6	150,6	196,8	36,5	177,2
Griechenland	390,7	362,2	322,4	209,1	283,4

Quelle: Christian Weise u.a., EU-Osterweiterung finanzierbar – Reformdruck wächst. Szenarien für den EU-Haushalt 2007 und 2013, in: DIW-Wochenbericht, 68 (2001) 36, S. 559.

**Abbildung 8**  
**Programmplanung der EU-Strukturpolitik sowie**  
**Beteiligung von Bund und Ländern**



**Tabelle 11**  
**Finanzielle Auswirkungen von Reformszenarien auf die EU-Strukturpolitik**  
**(in Mrd. Euro)**

	<i>Status quo</i>		<i>Status quo</i>		<i>Moderate</i>		<i>Entschiedene</i>	
	<i>EU-15</i>		<i>EU-27</i>		<i>Reform EU-27</i>		<i>Reform EU-27</i>	
<i>Fördergrenze</i>	<i>75%</i>		<i>75%</i>		<i>80%</i>		<i>90%</i>	
<i>Jahr</i>	<i>2007</i>	<i>2013</i>	<i>2007</i>	<i>2013</i>	<i>2007</i>	<i>2013</i>	<i>2007</i>	<i>2013</i>
EU-15	27,395	21,384	15,365	5,898	16,396	10,657	13,272	4,414
Beitritts-								
kandidaten			11,668	22,100	11,668	22,100	11,308	21,500
EU-27			27,033	27,998	28,064	32,757	24,500	25,914

Quelle: Christian Weise u.a., EU-Osterweiterung finanzierbar – Reformdruck wächst. Szenarien für den EU-Haushalt 2007 und 2013, in: DIW-Wochenbericht, 68 (2001) 36, S. 556ff.

## Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
CEFTA	Central European Free Trade Area
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin)
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FIAP	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
ISPA	Instrument Structurel Pour l'Adhésion
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SIVB	Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt